Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN

Programm zur Entwicklung
der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes
gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung
Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

unter Mitwirkung von

Ingenieurgesellschaft entera

Institut für Betriebwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig

im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover November 2008

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Institut für Ländliche Räume,
Institut für Betriebswirtschaft,
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik:
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5501
www.vti.bund.de

Ingenieurgesellschaft entera
Fischerstraße 3
30167 Hannover
www.entera.de

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.vti.bund.de

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig
Beethovenstraße 51a
38106 Braunschweig
http://www.lwi.tu-bs.de/

BearbeiterInnen:

Kapitel 2 - Einleitung
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)
Angela Bergschmidt, Walter Dirksmeyer, Henrik Ebers, Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner, Anne Margarian (BW)

Kapitel 4 - Berufsbildung
Winfried Eberhardt (LR)

Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Karin Reiter (LR), Thomas Horlitz (entera)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen
Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf (LR),
Thomas Horlitz, Claas Leiner, Achim Sander (entera)

Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
Josef Efken, Martin Schäfer, Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft
Kristin Bormann, Frank Setzer (OEF)

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten
Manfred Bathke, Winfried Eberhardt, Birgit Koch, Petra Raue, Andreas Tietz (LR)
Hans-Henning Dette (LWI)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen
Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Datenaufbereitung:	Jan Heuer (BW)
Technische Bearbeitung:	MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (LR/BW)

Inhaltsübersicht

Kapitel 1 Zusammenfassung / Summary

Kapitel 2 Einleitung

Kapitel 3 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 4 Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 5 Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999)

Kapitel 6 Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 7 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 8 Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 9 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Übersichtsfolie mit Kreisen und Verwaltungsgrenzen

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 3, 6, 8, 9 und 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN 2000 bis 2006 1

1.1 Vollzug, Inanspruchnahme, Inzidenz 1

1.2 Bewertungssystem 3

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel 4

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm 4

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung 7

1.3.3 Kapitel V – Erschwernisausgleich 9

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen 10

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 14

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft 15

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten 17

1.4 Programmbewertung 20

1.4.1 Wirkungen des Gesamtprogramms 20

1.4.2 Programmumsetzung und Fördereffizienz 22

1.4.3 Programmseitige Empfehlungen 24

Content Page

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of PROLAND Lower Saxony 2000 to 2006 27

1.1 Financial performance and incidence of funding 27

1.2 Evaluation system 29

1.3 Core statements of the support chapters 30

1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid 30

1.3.2 Chapter III – Vocational Training 33

1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions 34

1.3.4 Chapter VI - Agri-Environment Measures 36

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products 39

1.3.6 Chapter VIII – Forestry 41

1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas 42

1.4 Programme Evaluation (Cross-Cutting Questions) 44

1.4.1 Impact of the programme as a whole 44

1.4.2 Programme implementation and funding efficiency 46

1.4.3 Recommendations on programme level 48

1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN 2000 bis 2006

1.1 Vollzug, Inanspruchnahme, Inzidenz

Wie war die Finanzstruktur von PROLAND und welche Maßnahmen wurden gefördert?

PROLAND besaß eine große finanzielle Bedeutung für die ländlichen Räume Niedersachsens. Bezogen auf die anderen EU-Programme in Niedersachsen stand es mit 1,37 Mrd. Euro öffentlichen Ausgaben (2000 bis 2006) an zweiter Stelle hinter dem Regionalprogramm.

Das Bundesland Niedersachsen konnte nicht nur die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel in vollem Umfang ausschöpfen; es nahm auch nicht verausgabte EU-Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten auf (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Ansatz und Ausgaben) und Anteile der Maßnahmen an den Gesamtausgaben

		Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
Maßnahme		**Ansatz**	**Ausgaben**	**% Ausgaben**
	Sektorbezogene Maßnahmen	**338,66**	**254,37**	**18,6**
a	Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	256,13	189,07	13,8
c	Berufsbildung	9,91	4,58	0,3
g	Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	72,62	55,81	4,1
y	Einzelbetriebliche Managementsysteme	0,00	4,91	0,4
	Bewahrung und Verbesserung der Agrarumwelt	**291,25**	**263,49**	**19,3**
e	Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten	4,38	7,97	0,6
f	Agrarumweltmaßnahmen (inkl. fakultative Modulation)	154,89	120,98	8,9
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	51,12	63,15	4,6
h	Aufforstung ldw. Flächen	16,66	12,80	0,9
	Altverpflichtungen (vor 1992)	0,00	0,10	0,0
m	Vermarktung ldw. Erzeugnisse aus Wasserschutzgebieten	3,12	1,79	0,1
t	Natur- und Umweltschutz, Landschaftspflege	61,08	56,69	4,1
	Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume	**537,722**	**848,54**	**62,1**
k	Flurbereinigung	114,07	210,85	15,4
n	Dienstleistungseinrichtungen	3,65	1,22	0,1
o	Dorferneuerung	261,34	291,61	21,3
r	Ländlicher Wegebau	133,05	254,82	18,6
s	Tourismus	11,75	18,95	1,4
u	Hochwasser- und Küstenschutz	13,88	71,08	5,2
	Summe	**1.167,63**	**1.366,40**	**100,0**

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes Niedersachsen.

Zurückzuführen war dies auf das starke Gewicht von PROLAND auf Infrastruktur- und ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Flurbereinigung (k), Ländlicher Wegebau (r), Dorferneuerung (o)) mit einem überplanmäßigen Mittelabfluss, auf die Einbindung der Kommunen in die Kofinanzierung und auf eine schlagkräftige Agrarstrukturverwaltung. Zusätzliche Mittel standen auch durch die Integration der obligatorischen Modulation in PROLAND und die fakultative Modulation (14,4 Mio. Euro) zur Verfügung.

Die hinter den Erwartungen zurück gebliebene Nachfrage nach investiven, sektoral ausgerichteten Maßnahmen (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g)) war unter anderem auf das ungünstige Investitionsklima zu Beginn des Programmplanungszeitraumes zurückzuführen. Auch die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (f) wurden in deutlich geringerem Umfang in Anspruch genommen als geplant.

Niedersachsen hat ergänzend zu der PROLAND-Förderung umfangreiche Mittel eingesetzt, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren. Insgesamt waren rund 687 Mio. Euro öffentliche Mittel zusätzlich zu PROLAND vorgesehen (also rund die Hälfte der in PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel). Davon entfiel die größte Summe auf den Küstenschutz, gefolgt von der Flurbereinigung.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in Niedersachsen bei ungefähr 78 zu 22 Prozent. Damit ist für die Einkommenssituation der niedersächsischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der Zahlungen über die erste Säule „spielentscheidend“.

Wohin geht die PROLAND-Förderung?

Die Maßnahmen von PROLAND richteten sich zu etwa gleichen Teilen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe (sektor- und umweltbezogene Maßnahmen) und an Institutionen des öffentlichen Sektors (kommunale Gebietskörperschaften/Landkreise, Körperschaften des öffentlichen Rechtes). Etwa 30 % der landwirtschaftlichen Betriebe Niedersachsens nahmen an mindestens einer PROLAND-Maßnahme teil. Darüber hinaus profitierten landwirtschaftliche Betriebe indirekt von Maßnahmen wie z. B. der Flurbereinigung (k) und dem ländlichen Wegebau (r).

Rund 30 % der öffentlichen Mittel in PROLAND entfielen auf vier wirtschaftlich und strukturell eher gut aufgestellte Landkreise im Westen Niedersachsens (Emsland, Osnabrück, Diepholz und Cloppenburg) sowie auf Lüneburg. In das strukturschwächere Südniedersachsen sind vergleichsweise wenig Mittel geflossen. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Allerdings wurden ausgewählte Maßnahmen mit (Agrar-)Umweltbezug in Gebietskulissen (z. B. in Wasserschutzgebieten) angeboten. Die räumliche Mittelverteilung war vor allem durch die Maßnahmen-

inhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller und standörtlicher Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (Öffentliche Mittel je Hektar) in Landkreisen mit Veredlungs- und Viehwirtschaft in Anspruch genommen. Dies ist zum einen auf die hohe Investitionstätigkeit in diesen Bereichen, zum anderen aber auch auf die gleichzeitige Förderung über das AFP (a) und Verarbeitung und Vermarktung (g) (Spezialisierungs- und Skaleneffekte) zurückzuführen.

Umweltbezogene Maßnahmen wurden im Durchschnitt der niedersächsischen Kreise auf 9 % der LF in Anspruch genommen. Eine ausgeprägte regionale Schwerpunktsetzung war nicht zu beobachten. Allerdings wurden - je nach Region - Agrarumweltmaßnahmen mit sehr unterschiedlicher Ausrichtung nachgefragt. Aussagen zur Treffsicherheit umweltbezogener Maßnahmen sind auf Programmebene nur begrenzt abzuleiten: Die Förderintensität je Hektar lag in Kreisen mit einem hohen Schutzgebietsanteil (Natur- und Landschaftsschutz) über dem Durchschnitt aller Kreise, woraus auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Maßnahmen in Schutzgebieten zu schließen ist. Gebiete mit hohen Stickstoffsalden wurden durch die Agrarumweltförderung nicht überproportional erreicht. Detaillierte Analysen zur Treffsicherheit sind Kapitel 6 zu entnehmen.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten in PROLAND finanziell eine herausragende Bedeutung und wurden durch Ausgaben für die Maßnahmen Flurbereinigung (k), Dorferneuerung (o) und Wegebau (r) dominiert. Die Förderintensität je Kreis ließ sich nicht durch sozioökonomische Kennziffern (Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt/Kopf) erklären. Strukturschwache ländliche Räume im Südosten und Osten Niedersachsens profitierten von der Förderung unterproportional, strukturstarke ländliche Räume im Westen des Landes überproportional.

1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen. Zusätzliche Probleme waren in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungstand der Projekte. Der für die Evaluationen 2007 bis 2013 vorgegebene Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier

nicht unbedingt zielführend. Durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung werden Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut, anstatt dass die positiven Entwicklungen, Evaluation mehr als Lerninstrument zu begreifen, verstärkt werden. Interessanter ist aus unserer Sicht der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation von PROLAND waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein statistische Daten) zurückgegriffen. Problematisch dabei ist, dass sozioökonomische Programmwirkungen außerhalb des primären Sektors (Beschäftigung, Einkommen, Lebensqualität) durch verfügbare Sekundärdaten kaum abgebildet werden konnten: Programmwirkungen entstehen eher lokal und sind kaum auf aggregierter Ebene (NUTS 2/3) – für diese Ebenen liegen Sekundärdaten vor – messbar. Dieses Defizit kann nur begrenzt durch Primärdatenerhebungen ausgeglichen werden (hoher Aufwand, begrenzte Verallgemeinerbarkeit von Fallstudienergebnissen).

Die Evaluation von PROLAND war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsanansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsame Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Inanspruchnahme

Im Rahmen des AFP wurden in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 rund 209 Mio. Euro bewilligt. Damit konnten 6.138 Vorhaben gefördert werden, von denen gut 60 % den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind. Aufgrund der zwischenzeitlichen Öffnung der Förderung für sogenannte „Ökomaschinen“ im Jahr 2003 stieg die Anzahl der Förderfälle deutlich an. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 928 Mio. Euro, wobei der Schwerpunkt der Förderung bei Rinderställen (43 % des geförderten Investitionsvolumens) und Schweineställen (20 %) lag. Auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft entfielen 6 %, auf Diversifizierung dagegen lediglich 4 %. Die regionale Verteilung des

Fördermitteleinsatzes folgte den Produktionsschwerpunkten Milchvieh/Rind und Schwein und konzentrierte sich daher im Westen und Norden des Landes Niedersachsen.

Förderwirkungen

Grundlage für die Wirkungsanalysen waren die sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Diese waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Es konnten bei der Evaluation nur Vorhaben berücksichtigt werden, für die die Bewilligung spätestens 2002 erfolgt war, weil für später geförderte Betriebe der zeitliche Abstand für ökonomische Wirkungsmessungen zu gering ist. Von den relevanten Vorhaben lagen aber nur für einen Teil auswertbare Investitionskonzepte in digitaler Form und Auflagenbuchführungen vor. Die Datenlage erschwerte somit die Auswertungen erheblich. Bestimmte Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden. Als Ergänzung wurden eigene Erhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung. Die von den BetriebsleiterInnen im Rahmen der Befragungen geäußerten Einschätzungen sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle (Un-)Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der BetriebsleiterInnen haben können.

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigte sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußerte ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung seines Einkommens nach der Investition. Deutliche Verbesserungen konnten auch bei der Arbeitsproduktivität und den Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden. Ein Anstieg der Milchkuhbestände und der Milchquote auf betrieblicher Ebene belegte den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben. Insbesondere die Schweinebetriebe wiesen, auch gemessen an der Umsatzentwicklung, ein starkes Wachstum auf.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen nach Aussagen der befragten Betriebsleiter zum großen Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären. Zudem kann zwar die positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein direkter Einfluss der AFP-Förderung.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild. Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert, bei den Mastschweinen in Ställe mit Vollspaltenbuchten und in der Milchkuhhaltung verstärkt in Laufstallhaltungen. Die neuen Mastschweineställe führten im Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch war und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellte die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos war. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigte, dass das AFP kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltete, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen gefunden hätten. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen ging hervor, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet war (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht kausal hergestellt werden. Die Analyseergebnisse sind jedoch aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite bei der Datengrundlage in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zent-

rale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

Es wird daher, anknüpfend an die bisherigen Empfehlungen, vorgeschlagen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden durch PROLAND etwa 1.170 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 18.700 Teilnehmern gefördert. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug rund 42 %. Etwa 70 % der Kurse/Lehrgänge hatten eine Dauer von ein bis fünf Veranstaltungstagen. Zwei Drittel der Kurse waren eher betriebswirtschaftlich und auf den Erwerb von Managementfähigkeiten ausgerichtet. Dazu gehörten Lehrgänge zur Agrarbüromanagerin (zehn- bis 14-tägige Kurse), Bauern- und Unternehmerschulungen (vier- bis achttägige Kurse) oder EDV-Schulungen für Frauen (zwei- bis fünftägige Kurse).

Gemessen am Mittelabfluss blieb die Inanspruchnahme in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit insgesamt knapp 46 % der ursprünglich in PROLAND eingestellten Fördermittel hinter den Erwartungen zurück. Dies trifft insbesondere auf die beiden ersten Jahre der Programmperiode und auf das Jahr 2005 zu. Der geringe Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die EU-KOM und den begrenzten Landesmitteln zu erklären.

Wesentliche Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung unterstützt einen auf die jeweilige Problemlage, die Bedürfnisse oder betrieblichen Herausforderungen abgestimmten Wissenserwerb. Die Teilnehmenden erhalten Unterstützung, um Chancen für ihre eigene Berufs- bzw. Betriebsentwicklung zu erkennen und umzusetzen.

Über Teilnehmerbefragungen wurde nachgewiesen, dass durch die Berufsbildung die vergleichsweise größten Erfolge im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“) erreicht werden. Darunter fallen z. B. verbesserte fachliche Kompetenzen, eine höhere Motivation, verbesserte berufliche Qualifikationen und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltete die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung. Des Weiteren trug sie zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die nach Kursende formulierten Erwartungen der Teilnehmer hinsichtlich des Nutzens der Weiterbildung bestätigten sich in nachfolgenden Befragungsrunden (ein halbes bzw. zwei Jahre später) mit leicht abnehmender Tendenz.

Beschäftigungseffekte wurden – obwohl kein explizites Ziel der Maßnahme – ebenfalls festgestellt. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstanden in der Regel durch Kurse mit längerer Dauer. Auf der Basis der Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die entsprechend langen Kurse in PROLAND (Dauer ab elf Tage) hochgerechnet. Für die Berufsbildung ergaben sich daraus insgesamt 116 geschaffene und 407 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Wesentliche Empfehlungen

Anzahl der aktiven Weiterbildungsträger und Themenauswahl: Im Laufe der Förderperiode hat die Zahl der Weiterbildungsträger, die Anträge auf Förderung einreichen, deutlich abgenommen. Die Zahl häufig wiederkehrender, ähnlicher Maßnahmen einzelner Träger hat dagegen zugenommen. Die inhaltliche Themenbreite der geförderten Veranstaltungen und die Unterschiedlichkeit der Träger waren aus Sicht des Evaluators – zumindest bis 2004 – ein besonderes Potential dieser Maßnahme. Diese Vielfalt schien zum Ende der Förderperiode abgenommen zu haben. Andere Träger stellten – vermutlich aufgrund der hohen Förderauflagen – weniger Anträge als in den Vorjahren. Es wird deshalb angeraten, in der neuen Förderperiode wieder eine größere Anzahl von aktiven Trägern für die Maßnahme zu gewinnen und bei der Auswahl der Förderanträge auf eine vielseitige Themenmischung zu achten.

Finanzielle Ausgestaltung: Bei zunehmender Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung sollten seitens des Landes mehr Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Weitere Gründe hierfür sind, neben dem vorrangigen Ziel der Lissabon-Strategie (mehr Investitionen in Bildung), die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen (technischer Fortschritt, politische Rahmenbedingungen).

Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber und ihre Familien sowie Beschäftigte/Auszubildende einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine

wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

Bildungsmotivation verbessern: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/ Betriebsinhaber sollten zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

1.3.3 Kapitel V – Erschwernisausgleich

Fördertatbestand

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist der Erschwernisausgleich, der seit 1997 in Niedersachsen rechtsverbindlich ist. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen in Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“ sowie Grünland der § 28 a, b-Biotope nach Niedersächsischem Naturschutzgesetz (NNatG). Der Ausgleich wird für die Schutzgebietsauflagen der genannten Gebiete gewährt und orientiert sich an einem modularen Punktwertsystem. Ein Aufsatteln von Agrarumweltmaßnahmen ist grundsätzlich zulässig.

Inanspruchnahme

Zwischen 2000 und 2006 erhöhte sich die geförderte Fläche von 12.000 ha auf über 18.705 ha. Die durchschnittliche Förderfläche der 1.886 Beihilfeempfänger betrug 9,9 ha (2006). Im gesamten Förderzeitraum wurden rund 8 Mio. Euro verausgabt (ohne vertikale top-ups) und somit 183 % des geplanten Finanzvolumens. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beihilfehöhe von rund 1.045 Euro pro Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche war aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten bzw. unvollständigen Daten nur eingeschränkt möglich.

Wesentliche Wirkungen

Einkommenswirkungen: Im Durchschnitt erhielten die Betriebe 2005 einen Zahlungsbetrag von 105 Euro/ha und damit Ausgleichszahlungen von 1.056 Euro. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages und der weitgehenden Plausibilität des kalkulatorischen Ansatzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommenswirkungen sind jedoch zu vernachlässigen.

Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus sind in geringem Umfang weitere Umweltwirkungen der Maßnahme zu erwarten, da die durchschnittlichen Zahlungen etwa doppelt so hoch liegen, wie es der Mindestauflage „Verzicht auf Grünlandumbruch und auf Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ entsprechen würde. Hinzu kommt, dass durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden kann, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Mögliche positive Umwelteffekte auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen wurden wegen ihres geringen Anteils an der Förderfläche nicht voll ausgeschöpft.

Wesentliche Empfehlungen

Fortsetzung des Erschwernisausgleichs unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen: Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen der Punktwerttabelle des Erschwernisausgleichs an die Entkopplung. Diese sollte auch mit dem Ziel einer höheren Transparenz, Konsistenz und Flexibilität des modularen Punktwertsystems erfolgen. Inhaltlich müssen die ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Erschwernisausgleichs mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline abgeglichen werden.

Erhöhung der Effizienz bei der Abwicklung durch Anpassung an die Kooperationsprogramme und Einführung mehrjähriger Anträge. Vermehrte Einbeziehung von Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich oder deren gezielte Förderung über Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

Verbesserte Datengrundlagen: Für die Umsetzungskontrolle wünschenswert sind aktuelle und präzise Berechnungen der potenziellen Förderfläche unter Berücksichtigung der förderfähigen § 28 a, b-Biotope nach NNatG und der Herausrechnung von Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, die sich im öffentlichen Eigentum befinden.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Inanspruchnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilten sich in vier Maßnahmengruppen: Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Haustierrassen, Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU), Vertragsnaturschutzmaßnahmen sowie Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten. Diese gliederten sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil)-Maßnahmen auf.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 121,5 Mio. Euro, davon entfielen 14,4 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Auf die Erhaltung vom

Aussterben bedrohter Haustierrassen entfielen weniger als 1 % der AUM-Ausgaben. Das NAU erhielt rd. 65 % der öffentlichen Mittel, die Vertragsnaturschutzmaßnahmen knapp 24 % und die Wasserschutzmaßnahmen rd. 10 %. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM je Flächeneinheit betrug rd. 92 Euro/ha. Der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich ohne Berücksichtigung der Zahlungen für die Förderung bedrohter Haustierrassen auf knapp 2.300 Euro/Jahr.

PROLAND war im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2000 mit 15 Teilmaßnahmen gestartet. Durch die Umsetzung der fakultativen Modulation im Jahr 2004 wurde das Maßnahmenspektrum auf 21 Teilmaßnahmen erweitert. Die neu angebotenen Maßnahmen umfassten ausschließlich NAU-Maßnahmen und konzentrierten sich auf den Bereich Ackerbau. Mit ihrer Einführung ging eine deutliche Ausweitung der geförderten Fläche einher. Die Brutto-AUM-Fläche erhöhte sich von gut 88.000 ha im Jahr 2000 um das Dreifache auf knapp 276.000 ha in 2006. Ohne Berücksichtigung der nicht flächenbezogenen Maßnahmen Umweltfreundliche Gülleausbringung und Erhaltung bedrohter Haustierrassen betrug die Netto-AUM-Fläche im Jahr 2005, dem Höchststand der Förderung, 231.354 ha (9 % der LF Niedersachsens). Diese Fläche wurde von (netto) 7.032 Betrieben auf im Mittel 43 % ihrer LF bzw. 29 ha bewirtschaftet. Die Förderfläche des Jahres 2005 umfasste jeweils zur Hälfte Ackerland und Grünland. Der Vertragsnaturschutz war stärker auf Grünland ausgerichtet (Nettoförderfläche 2005: 3.159 ha Ackerland und 24.451 ha Grünland). Insgesamt erstreckte er sich auf rund 1 % der niedersächsischen LF.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Ökologisch wirtschaftende Betriebe verfügten mit 60 ha LF im Vergleich zum Landesdurchschnitt (46 ha LF) über eine überdurchschnittliche Flächenausstattung. Sie wirtschaften eher auf schlechteren Standorten in Niedersachsen. Die Teilnehmerstruktur an MDM-Verfahren war fast durchgängig von Marktfruchtbetrieben der Börde mit durchschnittlich 110 ha LF dominiert. Die umweltfreundliche Gülleausbringung war die einzige AUM, die sich auf die viehstarken, durch Veredlung charakterisierten Regionen Niedersachsens konzentrierte. Die Fruchtfolge der teilnehmenden Betriebe ist mit 30 % der Ackerkulturen stark durch Maisanbau dominiert. U. a. bedingt durch die Förderkulisse im Nordosten Niedersachsen zeichneten sich die teilnehmenden Betriebe am Zwischenfruchtanbau durch höhere Anbauanteile von Kartoffeln und Zuckerrüben aus. Teilnehmer der betrieblichen Grünlandextensivierung waren überdurchschnittlich große, grünlanddominierte Betriebe mit einem Grünlandanteil von im Schnitt 75 % und einem im Vergleich zum Landesdurchschnitt (1,6 RGV/ha HFF) deutlich geringeren Raufutterfresserbesatz von 0,7 RGV/ha HFF. Die an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes teilnehmenden Betriebe waren i. d. R. deutlich grünlanddominiert, überdurchschnittlich groß und hatten einen leicht unterdurchschnittlichem Raufutterfresserbesatz. Insbesondere die in den Sonderbiotopen der Moor- und Sandheiden wirtschaftenden Betriebe waren auf Landschaftspflege mit Schafen (Heidschnucken) spezialisiert. Die

Vertragsnaturschutzbetriebe nahmen vergleichsweise häufig an mehreren AUM teil. Die am Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten teilnehmenden Betriebe waren je nach betrachteter Teilmaßnahme differenziert zu charakterisieren. Insgesamt überwogen aber auch hier überdurchschnittlich große Betriebe mit hohen Ackeranteilen.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalteten. Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie der Schutz der Artenvielfalt standen im Vordergrund und wurden auf 65 % respektive 69 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 48 % der Förderfläche. 7 % der Maßnahmen konnten eine positive Wirkung auf für die Natur besonders wichtige Flächen entfalten. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 1 % und 7 % der LF Niedersachsens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von Maßnahmen besonders durch die 2004 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 182.000 ha). Bezogen auf wind- und wassererosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen mit 42 % bzw. 19 % der Förderflächen sehr unterschiedliche Treffgenauigkeiten auf. Mit den im Erosionsschutz wirksamen Maßnahmen konnten nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht werden.

Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz verdoppelte sich seit 2000 auf 191.700 ha in 2006. Auf rund 69 % der Förderfläche wurde der Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen realisiert. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 27 % Treffgenauigkeit nur geringe Anteile der auswaschungssensiblen Flächen erreicht.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auch die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Ökolandbau). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate (21.000 ha) und ökologischer Infrastrukturen (15.000 ha) konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz verdreifacht werden.

Von rund 163.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 6 % der LF in Niedersachsen gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der MDM-Verfahren und der Steigerung der Vertragsnaturschutzfläche. Als kohärente Landnutzung wurden primär Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Förderung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), MDM-Verfahren (Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz, Steigerung des Anteils an Neuanwendern), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien, Fortschreibung des technischen Fortschritts), Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Anpassung der Auflagen an spezifische Ressourcenschutzziele), Zwischenfruchtanbau (Klärung Zielsetzung, Anpassung Kulisse), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Zulassen organischer Düngung, Ausbau der Betreuung/Beratung), Trinkwasserschutzmaßnahmen (nur Umwandlung in Grünland, gewässerschonende ökologische Bewirtschaftung),
- keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, Zehnjährige Flächenstilllegung.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Land- und Ernährungswirtschaft sind für Niedersachsen – im Vergleich zu Deutschland – überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung zielte auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen, die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität, die Sicherung von Absatz- und Marktanteilen sowie die Verbesserung des Erzeugernutzens.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Hintergrund war insbesondere die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation zum Anfang der Programmplanungsperiode. Insgesamt waren rund 73 Mio. Euro öffentliche Mittel geplant, von denen 53 Mio. Euro verausgabt wurden. Die förderfähigen Gesamtkosten lagen bei 225 Mio. Euro.

Schwerpunkte der Förderung waren die Sektoren „Vieh & Fleisch (V&F)“, „Kartoffeln“ und „Obst & Gemüse (O&G)“. Die räumliche Verteilung der Projekte richtete sich nach den Hauptproduktionsgebieten. So wurden Unternehmen im Bereich V&F insbesondere in der Veredlungsregion Weser-Ems gefördert. Schwerpunkt der Investitionen im Bereich Frischobst war das Niederelbegebiet. Daneben spielt die Region Cloppenburg/Vechta/ Diepholz für die O&G-Erzeugung wie auch die Kartoffelerzeugung eine wichtige Rolle, was sich auch in der Förderung widerspiegelte. Kartoffelerzeugung und -verarbeitung ist zudem in der Lüneburger Heide ein bedeutender Wirtschaftszweig. Hier wurden auch einige Projekte realisiert.

Wesentliche Wirkungen

In der Ex-post-Bewertung wurde das in der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen und über leitfadengestützten Interviews mit der Administration, die durch Sekundärdatenquellen ergänzt wurden. Die Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich stützte sich auf Angaben des Erhebungsbogens. Da Erhebungsbögen nur von zwei Dritteln der Projekte vorlagen, war eine Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Aufgrund einer erhöhten Wertschöpfung und einem gestiegenen Rohwarenbezug konnte auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen/Betriebsstätten sowie Qualitätsverbesserungen bei den Erzeugnissen geschlossen werden. Rationalisierungseffekte wurden nicht gemessen. Nur 77 % der Betriebsstätten verwendeten Qualitätsmanagementsysteme, wobei von den Nutzern mindestens zwei verschiedenen Systeme

angewandt werden. Bei den Umweltauswirkungen konnte keine erhöhte Energieeffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Niedersachsen keine Bedeutung. Aussagen zum Erzeugernutzen der Förderung sind nicht möglich.

Empfehlungen

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten (z. B. durch geeignete Projektauswahlraster) gedrungen werden. Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern insbesondere bezogen auf die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sollte deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Inanspruchnahme

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 72 Mio. Euro öffentliche Fördermittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen (Erstaufforstung und Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergierte. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden ca. 42 % der Gesamtförderung verausgabt. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden hatten einen Anteil von ca. 23 %, gemessen an den gesamten ausgezahlten Beihilfen für alle Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Wegebaumaßnahmen umfassten einen Fördermittelanteil von rund 12 %. Andere Maßnahmen, die ebenfalls unter die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen fallen, hatten

zusammen einen Anteil von ca. 23 %. Hierzu zählten Maßnahmen zur Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, Waldschutz, die forstfachliche Betreuung, Waldinventuren sowie Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder.

Erreichte Wirkungen

In der Ex-post-Bewertung wurden die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Förderinhalten oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Kürze der Zeit sowie der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Die Mehrzahl der angebotenen **Sonstigen forstlichen Maßnahmen** leisten einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 16.865 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen, die 11.422 ha Umbaumaßnahmen und die 1.744 ha Vor- und Unterbauten) zielten in erster Linie darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wurden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit bezogen auf den Reinertrag der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbestandes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen. Bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand fallen diese deutlich kleiner aus. Ein Wettbewerbsvorteil besteht allerdings in der Diversifikation des Angebots, die sich durch die Überführung von Reinbeständen, im Extremfall nur ein bis zwei Sortimente, in Mischbestände ergibt.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten überwiegend Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hatte mit 50.435 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird. Dies führte zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur.

Die Umsetzung der **Erstaufforstungsförderung** könnte verbessert werden. Im Berichtszeitraum wurden 1.861 ha aufgeforstet, die mit einem Anteil von 0,16 % an der Gesamtwaldfläche in Niedersachsen fast zu vernachlässigen sind. Die Evaluation hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente keine ausreichenden Anreize setzten, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen v. a. in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führ-

ten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde, höher lag als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Empfehlungen

Die bisherigen Evaluationsempfehlungen wurden mehrheitlich im Programm der Förderperiode 2007 bis 2013 übernommen. So wurden die Fördertatbestände für den Vertragsnaturschutz erweitert sowie die Zuwendungen für die Bodenschutzkalkung auf bis zu 100 % angehoben. Nicht direkt umgesetzt wurde die Fokussierung der Förderung auf Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sowie der Ausbau der forstlichen Beratungsdienste.

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Inanspruchnahme

Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch und lag um mehr als 50 % über dem ursprünglich geplanten Finanzvolumen. Ein weit überplanmäßiger Mittelabfluss war insbesondere in den Maßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (u), Wegebau (r) und Flurbereinigung (k) zu verzeichnen. Innerhalb der Maßnahmen lag der Schwerpunkt auf relativ großen Projekten, überwiegend von öffentlichen Zuwendungsempfängern. Die PROLAND-Förderung wurde ergänzt durch Projekte, die rein national finanziert wurden (Artikel-52-Maßnahmen).

Im Durchschnitt sind in jeden der 46 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte rund 9,8 Mio. Euro EU-Mittel für Artikel-33-Maßnahmen geflossen. Die größte Summe entfiel auf den Landkreis Lüneburg mit 33 Mio. Euro, von denen mehr als die Hälfte (19,7 Mio. Euro) von Hochwasserschutzmaßnahmen an der Elbe (u2) beansprucht wurde. Es folgen die Landkreise Osnabrück, Emsland und Diepholz mit jeweils 28 bis 24 Mio. Euro. Die Ausgabenstruktur ist in den meisten Landkreisen durch ein starkes Gewicht auf den drei „großen“ Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau gekennzeichnet; allein in 28 Landkreisen entfielen mehr als 90 % der öffentlichen Mittel auf diese drei Maßnahmen.

Wesentliche Wirkungen:

Einkommen und Beschäftigung: Direkte, strukturelle Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich bei der Dorferneuerung – für landwirtschaftliche Betriebe auch bei der Flurbereinigung – feststellen. Letztere ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in PROLAND erreicht werden konnten. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahme s den Zugang zur Landschaft verbessert haben.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Die Artikel-33-Maßnahmen in Niedersachsen haben nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft geleistet (Flurbereinigung). Gesamtwirtschaftlich relevant war die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung und Flurbereinigung. Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz haben keine strukturellen Wirkungen entfaltet, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.

Umwelt: Die Maßnahmen Flurbereinigung und insbesondere Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen (t) trugen zum Erhalt und zur Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten schufen. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften.

Wesentliche Empfehlungen:

Die **Flurbereinigung (k)** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurde nur eine überschaubare Zahl von Projekten umgesetzt. Die Erweiterung der Fördergegenstände in der ELER-Förderperiode u. a. auf Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie sowie die Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals erscheint daher sinnvoll.

Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern, und die Prozesse der Dorferneuerung führen zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Für die begleitende Bewertung der ELER-Förderung sollte daher ein umfassenderer Evaluierungsansatz entwickelt werden.

Für den **ländlichen Wegebau (r)** wird eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit von den Standortbedingungen und der Finanzkraft der Gemeinden angeregt. Für die Prioritätensetzung wird ein einfach zu handhabendes Bewertungsschema empfohlen, das der landwirtschaftlichen Erschließungsfunktion der Wege angemessen Rechnung trägt.

Die Förderung des ländlichen **Tourismus (s)** sollte in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Dabei sollte stärker als bisher auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen, auch anderer Förderprogramme, zu einem Gesamtpaket geachtet werden.

Für die **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2)** werden verstärkte systematische Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen empfohlen. Die für die ELER-Förderperiode entwickelten Projektauswahlkriterien sind in zukünftigen Evaluationen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Ebenso sollte die Eignung der neuen Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ für die Gewährleistung eines fortlaufenden Gebietsmanagements evaluiert werden.

Für die Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wird eine Fortsetzung der Förderung innerhalb der langfristig angelegten Küsten- bzw. Hochwasserschutzplanungen des Landes empfohlen.

Die **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** sollten thematisch an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, Nachwachsende Rohstoffe) angepasst und darüber hinaus auf eine betriebswirtschaftliche Beratung ausgeweitet werden.

1.4 Programmbewertung

1.4.1 Wirkungen des Gesamtprogramms

Auf Programmebene wurde der Wirkungsbeitrag einzelner Maßnahmen zu den Themen Bevölkerung/Lebensqualität, Beschäftigung und Einkommen, Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte sowie Umwelt erfasst. Insgesamt führte die Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten bei der Ermittlung der Nettowirkungen und die verbesserte Datenlage gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zu Abstufungen der Wirkungseinschätzungen. Dies gilt insbesondere für investive Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, Teile der forstlichen Förderung und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

Wesentliche Wirkungen

Bevölkerung/Lebensqualität: Die PROLAND-Förderung war maßgeblich auf die Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ in Niedersachsen (nicht nur in ländlichen Räumen) ausgerichtet. Dadurch wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nichtstädtischer Gebiete erhöht. Abwanderungsprobleme, wie sie in Südniedersachsen vorherrschen, konnten durch PROLAND nicht verringert werden.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte von PROLAND waren, gemessen am eingesetzten Mittelvolumen und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen von PROLAND, gering. Der Erhalt von Beschäftigung auf den geförderten Betrieben konnte den allgemeinen Rückgang der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft kaum verlangsamen. Geringe bzw. mittlere positive Beschäftigungseffekte sind durch PROLAND außerhalb des primären Sektors entstanden, z. B. durch die Förderung der Dorferneuerung (o) bzw. des Tourismus (s).

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen der PROLAND-Förderung eher gering. Dauerhafte Einkommenswirkungen in der Landwirtschaft entstanden durch Kosteneinsparungen infolge der Flurbereinigung (k) und des ländlichen Wegebaus (r). Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors sind durch die Förderung der Dorferneuerung (o) bzw. des Tourismus (s) entstanden.

Marktposition: Der Einfluss von PROLAND auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die hierfür wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten. Es kam durch die Förderung allerdings zu indirekten Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von Verarbeitung und Vermarktung (g) sowie den Forstmaßnahmen (i, h) aus. Geringer, aber auch positiv wurden die Wirkungen

der Agrarinvestitionsförderung (a), der Flurbereinigung (k), des Wegebau (r), der flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz (t) sowie der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten (m) eingeschätzt. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen, im Fall der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung auch durch Qualitätsverbesserungen.

Umwelt: Das Finanzvolumen der Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen verbunden waren, umfasste rund 57 % der Programmmittel. Mit knapp 22 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen erzielt werden. Dabei handelt es sich um die Agrarumweltmaßnahmen (f) und den investiven Gewässer- und Naturschutz (t). Mittlere Wirkungen sind mit 38 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die Forstmaßnahmen (h, i) und die Flurbereinigung (k) zurückzuführen. 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Trotz Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnten das AFP (a) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (g) nur (Netto-)Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 10 % der Nadelwaldfläche und 13 % der LF Niedersachsens erreicht. Auf diesen Flächen wurden umweltschonende Wirtschaftsweisen erhalten oder eingeführt. Die zentrale Rolle spielten die Agrarumweltmaßnahmen (f). Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte mit Hilfe eines ökonometrischen Modells allerdings gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang nicht entgegen gewirkt werden konnte. Bezogen auf die umweltsensiblen Gebiete wird der weiterhin verbliebene Handlungsbedarf augenfällig. Mit den Agrarumweltmaßnahmen wurden nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Von den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen wurden 9 % und von den intensiver zu untersuchenden Gebieten der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 10 % mit wirksamen Maßnahmen abgedeckt. Eine Besonderheit von PROLAND stellte der mit zahlreichen zum Teil vernetzten Instrumenten verfolgte Trinkwasserschutz dar. Den Maßnahmen Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten (e1) und dem investiven Gewässer- und Naturschutz (t2) kommt auch in Verbindung mit der Flurbereinigung eine besondere Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL zu.

1.4.2 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Synergieeffekte entstanden in erster Linie durch die nachfrageinduzierte räumliche und betriebliche Konzentrationen von PROLAND-Maßnahmen. Dies galt für alle Förderschwerpunkte, da Gebietskulissen zur räumlichen Steuerung von Maßnahmen kaum eingesetzt wurden. Wenngleich die betriebliche bzw. räumliche Konzentration von Maßnahmen nicht mit Synergieeffekten gleichzusetzen ist, so ist diese doch eine wesentliche Voraussetzung für Synergien. Ex ante formulierte Ansprüche an Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans haben sich nicht in allen Fällen erfüllt. In der nächsten Förderperiode ist auf synergetische Wirkungen verstärkt ein Augenmerk zu richten; die vorgefundenen Ansätze sollten ausgebaut werden.

Der **Ökolandbau** ist ein Bereich, in dem sich eine Förderung mit verschiedenen Instrumenten anbietet. Das Gros der Mittel, die in den Ökolandbau fließen, kam aus den flächenbezogenen Maßnahmen. Im Förderzeitraum wurden mit der Einrichtung einer Kompetenzzentrums (KÖN) und der Projektförderung im Rahmen von PROLAND neue Wege beschritten. Auffällig war die geringe Bedeutung des Ökolandbaus in der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung.

Verschiedene PROLAND-Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus **Natura 2000** bzw. deren Flankierung.[1] Insgesamt lag der Schwerpunkt dieser Maßnahmen auf Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Die Förderung von Planungen und Konzepten spielte bislang ebenso wie die Förderung von Instrumenten der Akzeptanzsteigerung durch Beratung und Kommunikationsstrategien keine Rolle in PROLAND. Akzeptanzsteigernd wirkten in erster Linie der Erschwernisausgleich sowie der Flächenkauf bzw. Tausch für besonders betroffene Flächeneigentümer über die t-Maßnahmen und die Flurbereinigung. Die flächenbezogenen Maßnahmen erreichten (brutto) rund 33 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse, wobei sich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen stark auf Natura 2000 konzentrierten. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden knapp 2 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten im Hinblick auf die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Bezogen auf das Jahr 2005 flossen etwa 28 % der öffentlichen Mittel für die Maßnahmen Agrarumweltwelt (t), Erschwernisausgleich (e), Ökologische Stabilität von Wäldern (i2) und Naturschutz- und Landschaftspflege-Maßnahmen (t2) in die Umsetzung von Natura 2000. Dies entsprach 3 % der PROLAND-Mittel im Jahr 2005.

[1] Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Kooperationsprogramme (f3), der Erschwernisausgleich (e1), der investive Naturschutz (t2) und die Flurbereinigung (k) sowie die Pilotmaßnahme zum Vertragsnaturschutz im Wald (i2).

Im Rahmen der Bewertung fiel gerade bei Fragen nach dem Zusammenspiel von PROLAND mit anderen Förderprogrammen (**externe Synergien**) auf, dass es vorrangig darum ging, Förderduplizitäten zu vermeiden („Demarkationslinien"). Das Bewusststein, dass das Ziel-2-Programm und PROLAND in den gleichen Regionen Förderimpulse gaben und sich beide Programme gegenseitig in ihren regionalen Wirkungen beeinflussten, war kaum präsent. Mangels verfügbarer, räumlich differenzierter Daten für die Ziel-2-Förderung konnten keine gemeinsamen Wirkungsanalysen beider Programme durchgeführt werden.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es bei einzelnen Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Investive Förderinstrumente, die sich an nicht-öffentliche Antragsteller richten, sind hierfür besonders anfällig. Mitnahmeeffekte ließen sich durch die Anwendung formaler und inhaltlicher Auswahlkriterien für die zu fördernden Projekte reduzieren. Ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte nie in vollem Umfang. Allerdings besteht in der Evaluierung das methodische Problem, die Stärke von Mitnahmeeffekten mit belastbaren Ergebnissen zu belegen.

Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

In der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Gesamtkosten von PROLAND – zusammengesetzt aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mitteln – zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Die absoluten Implementationskosten von PROLAND lagen bei 14,3 Mio. Euro, davon rund 12 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von PROLAND eine mittlere Größenordnung.

Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten (Teil-)Maßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Dazu gehörten mit den ZILE-Maßnahmen des Förderschwerpunktes II (Ländliche Entwicklung) sehr finanzstarke Maßnahmen. Auch die Maßnahmen des investiven Natur- und Gewässerschutzes waren mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel, die auf sieben Maßnahmen entfielen, lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Die finanzstärkste Maßnahme in dieser Kostenklasse war das NAU (f2) gefolgt vom AFP (a) und den Forstmaßnahmen (h, i). Nur 4 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung (c) vor allem naturschutzfachlich ausgerichtete Flächenmaßnahmen.

Rund 31 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit eher geringen Wirkungen. Zwischen den relativen Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein Zusammenhang festgestellt, d. h. teure Maßnahmen waren nicht systematisch mit höheren Wirkungen verbunden und vice versa. Die Aussichten, die Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013 generell reduzieren zu können, werden von den befragten Fachreferenten für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

1.4.3 Programmseitige Empfehlungen

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Niedersachsen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine stringente Instrumentenauswahl und -ausgestaltung – innerhalb von *PROFIL* und in anderen Politikfeldern und Programmen – besser realisieren und austarieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, die ergänzend zur Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln zu berücksichtigen wäre.

Insgesamt sollte das Zielsystem präzisiert und gegebenenfalls „ausgedünnt“ werden. Zur Erfüllung der Zielsetzungen sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben können. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen. Dies wurde bereits in der Ex-ante-Bewertung kritisch angemerkt.

Auch wenn die Kosten-Wirkungs-Synopse eine Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms zeigte, entfielen immerhin rund 40 % der Programmkosten

(Implementationskosten und öffentliche Aufwendungen) auf Maßnahmen, die entweder geringe Wirkungen oder ein hohes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis aufwiesen. Hier gilt es, entweder durch eine Steigerung der Wirksamkeit oder Senkung der Implementationskosten die Fördereffizienz zu erhöhen.

– Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen, wenn man geeignete Verfahren beispielsweise zur Erhöhung der Treffsicherheit anwendet.

– Bei den Maßnahmen, bei denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile festgestellt wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz und besonders für den Erschwernisausgleich.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of PROLAND Lower Saxony 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

How was the financial structure of PROLAND? Which measures were supported?

PROLAND had a high financial importance for rural areas in Lower Saxony. PROLAND comprised 1.37 billion euros (2000 to 2006) and, compared to other EU co-financed programmes, came a close second behind the Regional Programme.

Lower Saxony was able to use up all available public funds. Moreover, Lower Saxony absorbed further non-disbursed funds of other Federal and Member States (see Table 1.1).

Table 1.1: Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure)

		Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Measure	**Estimate**	**Expenditure**	**Share of expenditure (percent)**
	Measures with sectoral approach	**338,66**	**254,37**	**18,6**
a	Farm Investment Aid	256,13	189,07	13,8
c	Vocational Training	9,91	4,58	0,3
g	Procession and Marketing of Agricultural Products	72,62	55,81	4,1
y	Farm Management Systems	0,00	4,91	0,4
	Maintenance and improvement of the environment	**291,25**	**263,49**	**19,3**
e	Areas with Environmental Restrictions	4,38	7,97	0,6
f	Agri-Environment Measures (incl. facultative modulation)	154,89	120,98	8,9
i	Other Forestry Measures	51,12	63,15	4,6
h	Afforestation of Agricultural Land	16,66	12,80	0,9
	Commitments from previous programmes (before 1992)	0,00	0,10	0,0
m	Marketing of Agricultural Products from Water Protection Areas	3,12	1,79	0,1
t	Nature Protection and Landscape Preservation	61,08	56,69	4,1
	Development of rural areas	**537,72**	**848,54**	**62,1**
k	Land Consolidation	114,07	210,85	15,4
n	Rural Service Centres	3,65	1,22	0,1
o	Village Renewal	261,34	291,61	21,3
r	Rural Infrastructure	133,05	254,82	18,6
s	Tourism	11,75	18,95	1,4
u	Flood and Coastal protection	13,88	71,08	5,2
	Total	**1.167,63**	**1.366,40**	**100,0**

Source: Own calculation based on data of ML and the paying agency.

The ability to absorb non-disbursed funds might be due to the strong focus of PROLAND on investment-related infrastructure and rural development measures (Land Consolidation (k), Rural Infrastructure (r), Village Renewal (o)) with an overproportional outflow of funds, to the co-financing responsibility of local authorities and to a capable agricultural administration system. Additional funds were also made available through the integration of obligatory modulation funds into PROLAND as well as facultative modulation (14.4 million Euro).

The demand for investment- and sector-related measures was disproportionately low (Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g)). This may be attributed to the low propensity to invest in the beginning of the programming period. Equally, the outflow of funds for land-related Agri-Environment Measures were below target.

In addition to PROLAND, Lower Saxony spent extensive funds to measures equal to PROLAND measures, but exclusively financed by national funds. A total amount of 697 million euros of public funds were allotted to theses measures (which is about half of the public expenditures of PROLAND). The largest share of these national funds was declared for coastal protection and land consolidation.

The ratio of the First to Second Pillars of the Common Agricultural Policy (CAP) in Lower Saxony in 2006 was roughly three-quarters to one quarter. Therefore, the income situation of agricultural households in Lower Saxony depends primarily on the First Pillar.

Who profits form PROLAND support?

Measures of PROLAND are equally directed to agricultural and forestry holdings (sector- and environment-related measures) and to public institutions such as local and regional authorities, public-law co-operations). About 30 % of agricultural holdings in Lower Saxony participated in one PROLAND measure at least. Agricultural holdings also profited indirectly from PROLAND, for instance from Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r).

About 30 % of public expenditures of PROLAND were spent to four economically prosperous rural districts in the western part of Lower Saxony (Emsland, Osnabrück, Diepholz and Cloppenburg) and to the district of Lüneburg. Economically lagging regions in the south of Lower Saxony received comparably few funds. There was no overall targeting of PROLAND funds to certain areas. However, certain environment-related measures were available only in target areas (for example water protection areas). The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of the measures, demand for which varied with agricultal, location and spatial situtation.

Sector-oriented measures in districts with a focus on livestock farming were heavily funded (high public funding per hectare Utilized Agricultural Area (UAA)). This was due to the strong demand for Farm Investment Aid for individual holdings with livestock, as well as support for Processing and Marketing projects in these regions (economic effects of scope and scale).

On district average, 9 % of the UAA was enrolled into environment-related measures, without a geographical focus to certain regions. However, the type of Agri-Environment Measures (related to arable land or grassland) accepted in different regions varied considerably within Lower Saxony. The funding intensity of environment-related measures per hectare UAA was considerably higher in districts with a high share of nature protection areas, suggesting a higher uptake rate in areas protected by Nature Conservation Law. Counties with high nitrogen surpluses did not show higher shares of UAA enrolled into environment-related measures. More detailed results in the targeting of Agri-Environment Measures are available in chapter 6.

Rural Development Measures had an outstanding financial importance within PROLAND and were dominated by expenditures for Land Consolidation (k), Village Renewal (o) and Rural Infrastructure (r). There was no relation between the funding intensity per capita and socio-economic indicators (rate of unemployment, gross domestic product per capita) of the respective districts. Economically lagging regions in the south and east of Lower Saxony received disproportionately few funds for Rural Development Measures, while economically stronger regions in the western part of Lower Saxony benefited disproportionately high.

1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure in place to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. Additional problems in the past were the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulat-

ing the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the programme responsibles.

The evaluation of PROLAND drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* Lower Saxony (data from paying agency, approval data, *GAK* [German Joint Task 'Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection'] monitoring tables, IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data). The problem is that it is difficult to use available secondary data to represent socioeconomic programme effects outside of the primary sector (employment, income, quality of life): programme effects tend to be more local in nature and are scarcely measurable at aggregate level (NUTS 2/3) – for these levels, secondary data are available. Primary data gathering can remedy this deficiency to a limited extent only because of its high outlay and the low representativeness of case studies.

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating PROLAND. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the *Bundesländer* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Core statements of the support chapters

1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid

Output

In the years 2000 to 2006, a total of 6,138 investments were supported with Farm Investment Aid in Lower Saxony. About 60 % of these are "small investments" with an investment volume of less than 50,000 euros (i.e., agricultural machinery). Public funds amounting to 209 million euros were disbursed, the investment volume totalled 928 million euros. Funding focused on agricultural buildings and especially on cattle housing (43 % of the investment volume), followed by pig housing (20 %). The subsidy for the purchase of agricultural machines had a share of 6 % while investments into diversification amounted to only 4 % of the total investment volume. Regional distribution of support is concentrated in the northern and western districts of Lower Saxony where the key regional production areas for dairy and cattle are located.

Key impacts

In the course of the assisted investments it can be shown that the returns of the farms have developed positively in the before-after comparison as well as in comparison with structurally similar FADN-farms. In a representative survey of farmers, a large share of respondents expressed satisfaction with the income changes after investment. Significant improvements were also shown for labour productivity and working conditions. An increase in dairy cows and quota documents that the investments contributed to strengthening the capacities. This holds even more true for the pig farms, which showed considerable growth as measured by turnover.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effects of the support, as some investments – according to the farm managers – would also have been made without support, albeit partially on a smaller scale or at a later date. While it is possible to document the positive effect of the investment behaviour on income, a causal effect of the Farm Investment Support is not measurable.

The situation regarding animal welfare is differentiated. While the behavioural aspect of animal welfare improved in the dairy stables due to a conversion of tethered stalls into loose housing it deteriorated in the fattening pig farms. This can be attributed to the ongoing prevalence of pens with fully statted floors. There was little usage of the increased subsidy for “animal friendly housing” defined in Annex 2 of the regulation in the pig sector. This contrasts dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the increased support was granted in most cases. The resultant dairy cattle stables are largely state of the art and offer economic benefits. Improved animal welfare due to conversion from tethering to loose housing in dairy cattle holdings may therefore be interpreted as a by-product of the central investment objectives of increase or security in income and growth.

The support for the acquisition of “ecological” machinery which has been provided temporarily was not successful with respect to environmental protection. While the prevention of soil erosion was inefficient with the subsidised conservation tillage machines, the supported pesticide sprayers had no environmental benefit at all. Data was not available for a quantification of the impact of Farm Investment Aid on the reduction of ammonia emissions and climate protection. The lack of coordination with existing climate protection policies (emission trading, feed-in tariff) is prone to reduce the efficiency of the respective Investment Support measures.

The analysis of the development of agricultural structures shows that Farm Investment Aid had hardly any effects of the kind that help regions with structural deficiencies manage to catch up with other regions. The impact of the support on structural development is highly influenced by the predominant regional farm structures. To this end, support must be aligned in a more differentiated manner with the characteristics of the regions.

Key recommendations

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by Farm Investment Aid in the period 2000 to 2006, funding itself had little influence on the investment effects. Besides deadweight effects (inefficiency), it is likely that insufficient targeting (lack of relevance and effectiveness) contributed to this. However, the explanatory power of the analyses is limited by the relatively short observation period and shortcomings in the data basis. Nevertheless, it is possible to arrive at some general recommendations in conjunction with fundamental considerations.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were put on Farm Investment Aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of this measure. The long-term recommendations, which seek to focus more support on key problem areas of agricultural structures, have so far only partially been implemented .

It is recommended, in particular, that the focus of investment support should be narrowed to a few key problems which can not be solved without investment support. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection), as well as the reduction of severe structural deficits could constitute an objective in this context. In the future, programming should attach more importance to the definition of a comprehensible intervention logic. In doing so, it is necessary to remain aware that the investment support partly yields effective results only when combined with other measures (for example, regulations, advisory service, personnel cost support, etc.). State guarantees should be offered (provided that an expected return on investment can be demonstrated), in order to assure that farms with limited equity can carry out large investments.

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 1,170 up-skilling events involving over 18,700 participants were held. Woman made up 42 % of the participants. Approximately 70 % of the courses lasted fewer than five days. Two thirds of the courses focused on the improvement of microeconomic knowledge and managerial capacities. This included courses for Agricultural Office Manager directed to women (ten to fourteen day courses), Farmers and Managers Trainings (four to eight day courses) and computing courses for women (two to five day courses).

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. From 2000 to 2006, only 46 % of earmarked funds were disbursed. The outflow of funds was especially low in the first two years of the funding period and in 2005. The main reasons for this were the late approval of PROLAND by the European Commission and lacking co-funding by the *Land*.

Key impacts

The Vocational Training offered opportunities for individuals to acquire knowledge, information and skills tailored to their or their holdings' needs. The participants received appropriate support for developing solutions to boost their own career prospects or those of their holdings.

The results of the participant surveys suggest that the Vocational Training was pivotal in supporting personal career development. Benefits included improved technical expertise, greater motivation, enhanced professional skills and a better overview of operational processes. The measure had positive impacts on farm income and wages, too. It contributed indirectly to an improvement in production conditions in the areas of Environment and Animal Welfare. The expected utility of courses, as expressed by participants at the end of the course, was approved in further surveys, although with a decreasing tendency.

Employment effects – although no explicit objective of Vocational Training measures – were also observed. Positive income and employment effects were regularly achieved by longer courses lasting eleven days or more. An extrapolation of survey outcomes for longer courses resulted in approximately 116 new and 407 maintained full and part-time jobs.

Key recommendations

Number of educational institutions and topics taught: The number of educational institutions applying for the support of courses did clearly decrease during the funding period. On the contrary, the number of similar courses offered by certain educational institutions

did increase. Up to 2004, the broad range of supported courses and educational institutions was a promising characteristic of the Vocational Training offered by PROLAND. This diversity seemed to have decreased towards the end of the funding period. Some educational institutions retreated from application for support which might be due to the high administrative burden on EU-supported measures. We recommend to increase the number of educational institutions offering up-skilling events again and to return to a broad range of taught topics.

Financial form: Where demand for up-skilling exceeds the intended scope of funding, the financial framework of the *Land* should be increased in good time. Key reasons include – besides the realisation of the Lisbon Strategy – the growing need for up-skilling as a way of coping with the increasingly demanding professional requirements imposed by economic, technical and political conditions.

Substantive and thematic form: A fundamental challenge consists in organising the training and informational measures such that they facilitate income-generating activities for the heads of the holdings, their families and employees. For agricultural (further-) education facilities, it is essential that they instil and support entrepreneurship aimed at new forms of income. Furthermore, apart from on the generation of market-oriented quality products and professional qualifications, development of individual holdings is critically dependent on the social skills of the heads of the holdings and their employees.

Encourage education: Educationally marginalised persons/farm operators should be encouraged to participate in Vocational Training courses in order to ensure the economic well-being of the holdings.

1.3.3 Chapter V – Areas with Environmental Restrictions

Output and results

The Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999) are based upon the ‘Erschwernisausgleich’ (compensation for difficulties) which is legally binding in Lower Saxony since 1997. The target area includes grassland in nature conservation areas (NSG), National Parcs and part C of the Biosphere Reserve “Niedersächsische Elbtalauen” as well as grassland according to sections 28 a, b of the Nature Conservation Act of Lower Saxony (NNatG). Compensatory payments are granted for complying with legal requirements in the aforementioned protected areas. The amount of compensatory payments is based upon a points score system. Combinations with Agro-Environmental Measures are possible.

Between 2000 and 2006, supported land area increased from 12,000 ha to around 18,705 ha. The average supported land area of the 1,886 beneficiaries was 9.9 ha (2006). During the funding period, eight million euros were spent for Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions, which is about 183 % of the projected financial volume. This corresponds with an average payment of some 1,045 euro per participant and year. The ratio between estimated potential support areas and actually supported land was hardly calculable to due to unsufficient data.

Key impacts

Income: In 2005, average funding was 105 euros per hectare and 1,056 euros per holding. Regarding the relatively small amount of allowance and the plausibility of its calculation, a (partial) compensation for income lost due to conservation legislation can be assumed. Positive income effects can be disregarded.

Environment: Environmental impacts above and beyond continuation of grassland management can be expected to a certain degree, because the average payments are twice as high as they would be for the minimum requirement "Renouncement of ploughing up grassland and use of pesticides". In addition, the declaration of nature reserves provides lasting minimum protection for valuable areas – something that cannot be achieved as precisely with voluntary contractual nature conservation measures for limited time periods.

Key recommendations

Continuation of Compensatory Payments taking into account the latest general agricultural framework conditions. In particular this means: adjustment of the points score table according to the decoupling regulations. The adjustment also should aim at a higher transparency and consistency of the points score system and a higher flexibility regarding specific nature conservation requirements. The funding conditions have to be harmonised with the Cross Compliance requirements as a baseline.

Enhancement of implementation efficiency through alignment with the Cooperation Programmes and introduction of perennial application forms. Biotopes according to sections 28 a, b of the *NNatG* should either be included to a greater extent or be funded by other Agri-Environment Measures.

Enhanced database: In order to achieve a better control of the implementation, up-to-date and precise calculations of the potential support area are desirable, including eligible Sections 28 a, b Biotopes and excluding grasslands inside Natura 2000 sites which are public property.

1.3.4 Chapter VI - Agri-Environment Measures

Output and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into four groups of measures: Conservation of Local Endangered Animal Breeds, the sub-programme of Agri-Environmental Measures in Lower Saxony (*Niedersächsisches Agrar-umweltprogramm, NAU*), Contractual Nature Conservation and Protection of Drinking Water Resources in Water Protection Areas. These four groups of measures are in turn subdivided into a set of specific sub-measures.

AEM expenditures during the programming period 2000 to 2006 came to 121.5 million euros, of which approximately 14.4 million euros originate from facultative modulation. Funding of the Conservation of Local Endangered Animal Breeds averaged less than 1 % of AEM expenditures. *NAU* was supported by around 65 % of public funds, Contractual Nature Conservation by around 24 % and Drinking Water Protection by roughly 10 %. AEM funding averaged around 92 euros per hectare. The average funding amount per beneficiary summed up to 2,300 euros per year, ignoring support for Local Endangered Animal Breeds.

Originally 15 sub-measures of AEM were programmed in PROLAND. In the course of the implementation of facultative modulation in 2004, the set of AEM sub-measures were enlarged to 21. The new measures exclusively diversified the *NAU* and mainly concentrated on arable farmland. Implementing the new measures, the farmland supported was considerably increased. The total supported AEM area (ignoring combined funding on the same land) increased more than three times from 88,000 ha in 2000 to slightly below 276,000 ha in 2006. The physical supported area (without double counting and ignoring not area-related measures Environmentally Friendly Application of Manure and Conservation of Local Endangered Animal Breeds) summed up to 231,354 ha in 2005, the peak level of supported farmland (9 % of UAA of Lower Saxony). Thus 7,032 farm holdings were supported, covering 29 ha or 43 % of their UAA on average. Grassland and arable land were reached to roughly the same extent, while in Contractual Nature Conservation the funding priority lay in grassland (physical area in 2005: 3,159 ha arable land and 24,451 ha grassland). In total, Contractual Nature Conservation covered about 1 % of the UAA of Lower Saxony.

The holdings participating in AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Holdings practising Organic Farming cultivate 60 ha UAA in contrast to the average of 46 ha UAA in Lower Saxony. In general these holdings cultivate less favourable sites. Particularly pronounced were the size differences in measures such as mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems) with about 110 ha UAA/holding on best soils for the production of wheat and sugar beet. The only measure reaching areas

of high livestock density in the northwest of Lower Saxony was the environmentally friendly application of manure. With 30 % maize is prevailing in the rotation of crops of participating holdings. Due to the restriction of funding in the northeast of Lower Saxony the holdings participating in planting cover crops during wintertime have higher percentages of potatoes and sugar beets in their rotation of crops. Participants in grassland extensivation (entire grassland of farm) are big holdings which have a high proportion of grassland (75 % of their UAA) and which have compared to the average in Lower Saxony (1.6 LU/ha) a significantly lower roughage consuming livestock unit per hectare main forage area (0.7 LU/ha). Holdings participating in Contractual Nature Conservation typically had a high proportion of grassland in addition to the above-average holding size. But they are characterized by a slightly lower density of roughage consuming cattle. Especially in areas with high percentages of biotopes like heathlands on sand or peat soils participants are specialized on landscape conservation by local breeds of sheep (Heidschnucken). The holdings participating in the protection of drinking water resources are more heterogeneous but altogether also bigger than average with high percentages of arable land.

Key resource protection effects

The evaluation demonstrated that AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental resources. Soil and water conservation effects as well as the protection of species diversity are in the main focus and are realized on 65 % and 69 % of the supported area respectively. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes are implemented on 48 % of the area under agri-environment support. 7 % of the AEMs had a significant positive effect on high nature-value farmland habitats. Between 1 % and 7 % (gross) of UAA in Lower Saxony were reached by AEMs, the exact figure depending on the different environmental resources being target of the measures.

Soil protection benefited from the strong increase in land under measures which were implemented in 2004 and funded by financial resources of facultative modulation (area in 2006: 182,000 ha). Measures to avoid soil erosion by wind or water had different accuracy levels of 42 % (on farmland potentially vulnerable to eolian deflation) and 19 % respectively (on farmland potentially vulnerable to water erosion). The area supported by measures with positive influence on erosion control could cover only 6 % of the farmland with potential wind erosion risks and only 11 % of the farmland with potential water erosion risks.

The area under agri-environment support with positive influence on water resources has more than doubled from the year 2000 to finally 191,700 ha in 2006. On about 69 % of the supported area water resources were protected by reduction of fertilizers and plant protection products. Only a small proportion of farmland prone to nitrate leaching was reached

by relevant measures. In these sensitive areas relevant AEMs accomplished an accuracy level of 27 %.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna on normal farmland. In addition to a reduction of agricultural inputs, reason for this was especially the substantial increase in area with environmentally friendly crop patterns (mainly mulch and direct sow techniques, Organic Farming). Supported area for the protection of high nature-value farmland habitats (21,000 ha) and ecological infrastructures (15,000 ha) were tripled by an increase in Contractual Nature Conservation schemes.

Of some 163,000 ha AEM land (year 2006), and thus around 6 % of UAA in Lower Saxony, there were indirect effects on the landscape and landscape perception, particularly on diversity/differentiation and coherence of landscapes. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied fivefold, with measures such as mulch and direct sowing techniques (reduced-/zero-tillage systems) or Contractual Nature Conservation significantly increased. Sub-measures supporting extensive land use forms were those primarily assessed as being in line with the coherence of landscapes.

Key recommendations

Based on the above contributions by the AEMs to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument be continued, although they propose hat, for some sub-measures, adjustments be made to details or that funding be suspended. In future, there will be an increased need for AEMs focusing on areas sensitive for resource conservation reasons or on holdings operating in there, respectively. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target highly productive holdings in those sensitive areas.

For the following sub-measures,

- continuation of funding is recommended in full: Organic Farming,
- continuation in part or with modifications to details is recommended for: support for local animal breeds at risk of extinction (administrative simplification and adjustment of payments), zero-/reduced-tillage systems (concentration of funding on areas with potential erosion or water pollution risks, increase number of users who introduce new techniques), environmentally friendly application of manure (increase number of users who introduce new technique, adaptation to technical progress), planting of buffer strips or flowering strips (alignment of funding conditions with specific resource-protection objectives), planting of cover crops (review of goals, redesign of target area), Contractual Nature Conservation (flexibilisation of mowing schedules, allow farm manure in certain schemes, develop systems for consultation and guidance), pro-

tection of drinking water resources (continue only sub-measures conversion of arable to grassland and Organic Farming with restrictions for water conservation),

– continuation is not recommended: flowering on set-aside, grassland extensivation of holdings, ecological set-aside for a ten-year period.

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products

Output and results

The agribusiness and food industry are – compared to the rest of Germany – of superior economic importance in Lower Saxony with regard to the value added and to safeguarding employment in rural areas. The support of Processing and Marketing of Agricultural Products aimed at the improvement of marketing structures, the increase of product and process quality, the stabilization of sales and market shares as well as an improvement of primary producers' benefits.

During the period of funding, investment demand was lower than expected. This was due to unfavourable economic conditions in the beginning of the funding period. Public support available was originally up to 73 million euros of which 53 million euros had been spent by the end of the funding period. The eligible investment volume was about 225 million euros.

The Processing and Marketing Support focused on the following sectors: Livestock and Meat (L&M), Potatoes, and Fruits and Vegetables (F&V). The spatial distribution of funds was determined by the location of production in Lower Saxony: Supported L&M companies are mainly situated in areas with intensive pig and poultry production (western part of Lower Saxony). Investments in the fresh fruit sector were mainly located in the lower Elbe river basin. The F&V and Potato sectors are also important in the districts of Cloppenburg, Vechta and Diepholz. A further centre of potato production and processing is the Lueneburg Heathlands area where some projects were supported.

Key impacts

The ex-post evaluation was based upon a standardised survey of beneficiaries, established during the mid term evaluation. Additional information were collected in face-to-face interviews with administrative persons. The impact analysis is based upon a before-after comparison of supported companies. Given that survey information were only available for 75 % of projects, the results derived from this evaluation remain of limited validity.

Supported enterprises showed increased value added and higher purchase of raw materials as well as quality improvements of products. Rationalisation effects could not be observed. Only 77 % of supported enterprises used quality management systems (QMS), applying at least two diverging systems.

As regards environmental impacts, there are no indications that funding raised the energy efficiency of supported enterprises. The purchase of organic raw materials is of almost no importance in Lower Saxony. The primary producers' benefits from the support of Processing and Marketing remain unclear.

Key recommendations

The support of innovative projects was of too limited importance. Innovations are seen as a sustainable way to maintain and improve competitiveness which is the basis for increasing benefits on the primary production level. Similar effects are expected to derive from start-ups which also played a marginal role within the measure.

Enhancing producers' benefits is the key objective of this measure. A push should be made to ensure realization of this objective in supported projects, e.g. by adopting appropriate project selection criteria. In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for avoiding deadweight effects would be to shift from non-refundable grants to loan guarantees. This provides a uniform implementation in the EU Member States to avoid competitive disadvantages.

Business support has an impact on competitors. This should be taken into consideration during approval procedures. Public support may have more damage than benefit in case the support causes a decrease in sales or cut of jobs in non-supported enterprises. For this reason, public support for private enterprises should be used with caution and should be coordinated among the *Bundesländer*.

The established cooperation between the northern *Bundesländer*, especially with respect to Hamburg and Bremen, should be strengthened further. This would be necessary to cope adequately with given market conditions.

1.3.6 Chapter VIII – Forestry

Output

Funding for Forestry measures (First Afforestation, and Other Forestry Measures) accounted for around 72 million euro from 2000 to 2006. There is a divergence in the use of the various measures. Silvicultural Measures accounted for 42 % of total funding for Other Forestry Measures. Measures Due to New Type of Forest Damage accounted for about 23 %. Road Construction Measures accounted for 12 %. All other forestry measures together accounted for around 23 %. These were measures which support forest associations, forest protection, forestry advice, forest inventories or measures due to ecological stability of forests.

Impacts

The ex-post evaluation essentially confirmed the results of the mid-term evaluation update. This is due to the fact that there were no major substantive changes in support measures or in administrative implementation in the years 2005 and 2006.

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies by the authors could not be carried out due to long-term growth processes in forests and the fact that the effects of forestry support can be measured only after a few years. It was found that the majority of provided measures made a substantial contribution to achieving the objectives. The Silvicultural Measures and Measures Due to New Type of Forest Damage (especially on 16,865 hectares of activities carried out in young stands, 11,422 hectares transformation of growing stock and 1,744 hectares underplanting) aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holding security and orientation by nature are increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holding can in some cases be reduced. Thus, conversion of pure spruce stands into mixed stands leads to lower yields, but these are higher than the case for conversion from pine stands into mixed stands. But a competitive advantage is the diversification of production in mixed stands.

Measures Due to New Type of Forest Damage included sub-measures to regenerate damaged forests. The largest share was the protective soil liming (50,435 ha), in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands, which leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory. During reporting period, 1,861 hectares were afforested, which, against the background of the total area under forest in Lower Saxony, is almost negligible. The evaluation showed that the existing funding instruments were unsuitable for converting agricultural land to forest. The reasons for this are mainly the high opportunity costs of land use, which are often only partially

offset by the First Afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden. In the past, this meant that more land was afforested without subsidies than with subsidies.

Recommendations

The recommendations made as part of the mid-term evaluation update were for the most part adopted in programming for the new funding period. This applies to the extension of Contractual Nature Conservation options and to the increase of Protective Soil Liming support to 100 %. The recommended focus on forestry associations and forestry advisory services has not been implemented.

1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas

Output and results

Regarding the disbursed public expenditure, financial performance of the Article 33 Measures was very high and exceeded the projected public expenditure by more than 50 %. Particularly the disbursed public expenditure for the measures: Flood and Coastal Protection (u), Rural Infrastructure (r) and Land Consolidation (k) went far beyond planned funding. Within the Article 33 Measures, mainly relatively big projects realized by public actors were funded. Beside the support of PROLAND many projects were financed purely on a national basis (Article 52 Measures).

On average around 9.8 Mio. Euro EU funding in almost each of the 46 administrative districts in Lower Saxony were spent for Article 33 Measures. The biggest volume of 33 Mio. Euro went to the district of Lüneburg, more than half of which (19.7 Mio. Euro) was used for Flood Protection at the river Elbe (u2). The districts of Osnabrück, Emsland and Diepholz follow with 24 to 28 Mio. Euro EU funding each. There was a significant financial emphasis on the three "major" measures Land Consolidation, Village Renewal and Rural Infrastructure in most districts; in 28 districts more than 90 % of the public funding was disbursed for these three measures.

Key impacts

Income and employment: Direct structural effects on income and employment could only be observed in the cases of Village Renewal and – for agricultural holdings – Land Consolidation, but these are individual for each project and impede a general quantification.

Quality of life: In the Area of Quality of Life, Article 33 Measures exerted effects which were not obtained in this form by any other support chapter of PROLAND. The effects include the improvement of the quality of the residential location and the satisfaction with

the living environment particularly through Village Renewal. By support of rural road construction (inside or outside Land Consolidation procedures), roads of high recreational value, which often are part of tourism concepts, were created and, complemented by projects of the Tourism measure, afforded improved access to the landscape.

Structure of rural economy and development momentum: Of the Article 33 Measures in Lower Saxony, only Land Consolidation contributed to improving the economic structures of agriculture. The strengthening of endogenous development processes in the regions and the improvement of soft location factors through Village Renewal and Land Consolidation was macroeconomically relevant. In addition, Land Consolidation contributed in many respects (area management, infrastructural, legal) to an improvement in hard location factors in rural areas. Structural effects were hardly enfolded by the measures Flood and Coastal Protection, but coastal protection is a necessary prerequisite for living and working in flood-endangered areas and ensures the existing property values.

Environment: The measures Land Consolidation and particularly Nature Protection and Landscape Preservation (t) contributed to improving and protecting non-agricultural areas, particularly by regulating land ownership for advanced measures in those areas of value for the protection of species and biotopes, water and landscapes. Supported investments in both measures also caused direct environmental impacts, especially in terms of biodiversity, water and landscapes.

Key recommendations:

Land Consolidation (k) has caused effects in a broad range of PROLAND objectives. A decision needs to be taken under macroeconomic cost-benefit aspects about the initiation of new Land Consolidation procedures, but funds are needed if implementation of the procedures is to be successful. Land consolidation should continue to be funded to the necessary extent in the future.

The measure **Rural Service Centres (n)** included only a limited number of projects. Hence, the extensions to the measure in the new programming period, as regards broadband technology and climate protection through the energetic use of biomass as well as the funding of essential labour costs for the implementation of projects, would be welcomed.

Village Renewal (o) had manifold impacts, particularly in the improvement of Qualitiy of Life in the supported villages, and the increase of social activities in the course of the Village Renewal procedure. All in all the evaluations so far could not provide a satisfactory view on the complex effects Village Renewal had. For upcoming evaluations in the EAFRD support period it would be necessary to use more comprehensive methods.

The recommendation for the measure **Rural Infrastructure (r)** is to differentiate funding depending on location conditions and financial power of the communities supported. Therefore it is recommended to use a simple ranking system that adequately takes into account the agricultural function of the roads.

The support offered for **Tourism (s)** should be continued. In doing so the projects should particularly be integrated into regional tourism concepts. Furthermore, the combination of measures, also of other support programmes, to a comprehensive package should be considered.

For the measure **Nature Protection and Landscape Preservation (t2),** systematic impact assessments and an improved coordination with Agri-Environment Measures via site-specific planning are necessary. The effectivity of eligibility criteria created for the EAFRD funding period needs to be reviewed in upcoming evaluations. Furthermore it should be evaluated if the new measure Qualification for Nature Conservation Activities is appropriate to ensure the continuity of ongoing site management.

The measures **Flood (u2) and Coastal Protection (u1)** should continue to be funded within the long-term Federal program of coastal and inland flooding protection.

Current developments (climate protection, renewable products) should be integrated in the measure **Single Farm Management Systems (y).** There also would appear to be a need for business-management advice.

1.4 Programme Evaluation (Cross-Cutting Questions)

1.4.1 Impact of the programme as a whole

At the programme level, the effective contribution made by single measures to the topics of Population/Quality of Life, Employment and Income, Market Position of Agricultural and Forestry Products, and Environment, was assessed. Overall, the inclusion of dead-weight effects in the determination of net effects and the improvement in the data situation relative to the mid-term evaluation update led to downgrading in the impact assessments. This applies especially to investment-related measures, such as Farm Investment Aid, parts of forestry support and support for processing and marketing companies.

Key impacts

Population/Quality of Life: The support of PROLAND was mainly directed to the improvement of soft location factors not only in rural areas but in the whole *Land* Lower Saxony. The attractiveness of non-urban areas was thereby increased in the local context.

Problems of migration which prevail in the southern parts of Lower Saxony could not be downsized by PROLAND.

Employment: Lasting employment effects of PROLAND were slight, taking into account the disbursed total funds and the set employment objectives. Safeguarding employment on supported holdings could barely slow down the general decrease of employment in the agricultural and forestry sector. Slight respectively medium positive employment effects beyond the primary sector arose for example through the PROLAND support of Village Renewal (o) or Tourism (s).

Income: As was the case for employment effects, the lasting income effects of the PROLAND programme tended to be slight. Lasting income effects in agriculture arose through cost reductions as a result of Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r). Lasting income effects beyond the primary sector emerged from the support of Village Renewal (o) respectively Tourism (s).

Market position: The influence of PROLAND on the market position of agricultural products was slight, as the main determinants cannot be influenced by the programme (e. g. developments at international markets). Nevertheless marginal positive effects were created indirectly by the support shown at the level of the concerned holdings. Positive effects emanated from Processing and Marketing of Agricultural Products (g) as well as from forestry measures (i, h). The effects of Farm Investment Aid (a), Land Consolidation (k), Rural Infrastructure (r), accompanying measures for water conservation (sub-measure of t) as well as Marketing of Agricultural Products from Water Protection Areas (m) were lesser but also positive assessed. The effects were primarily generated by cost-cutting effects and/or improvements of productivity, in the case of Processing and Marketing of Agricultural Products also by the enhancement of quality.

Environment: The funds of measures having positive environmental effects accounted for 57 % of the programme funds. Strong effects were generated with 22 % of those funds which can be allocated to Agri-Environment Measures (f) and investment-related nature conservation measures (sub-measure of t). Medium effects are connected to 38 % of the funds and can be primarily traced back to forestry measures (h, i) and Land Consolidation (k). 40 % of those measures with positive environmental effects gained only marginal impact. Despite Environment objectives set for Farm Investment Aid (a) and Processing and Marketing (g), the measures could only reach (net) effects with negligible dimension.

By means of area-related measures, 10 % of the coniferous forest and 13 % of the utilised agricultural area in Lower Saxony were targeted. On those areas environmentally friendly agricultural methods were maintained or introduced. Agri-Environment Measures (f) were the most effective here. However, a study of grassland development showed that the support of land-related measures (f and e) could not counteract the decline of grassland. Re-

lated to environmentally sensitive areas, need for advanced action is still obvious. With Agri-Environment Measures only 6 % of the wind-erosion endangered areas and 11 % of the water-erosion endangered areas were caught. 9 % of the land at risk of nitrate leaching and 10 % of the more intensively controlled areas of the Water Framework Directive (WFD) were covered with effective measures. A special feature of PROLAND is the protection of drinking water. This aim is pursued by numerous instruments, some of them are cross-linked. Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (e1) and investment-related nature conservation measures (t2) along with Land Consolidation is attached special importance for the realisation of Natura 2000 and the WFD.

1.4.2 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal **synergies** between the various PROLAND measures were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This holds for all measures and support axes because little use was made of regional targeting.

Although synergy is much more than the concentration of funding in certain holdings or areas, this is an essential precondition for evolving synergies. Ex-ante formulated expectations for synergies resulting from the integrated programming did not in all cases come true. In the upcoming funding period, synergy should be more in the centre of interest, and the already existing approaches to create synergies should be strengthened.

The promotion of **Organic Farming** can be pursued by various instruments. The large part of the PROLAND funding spent for Organic Farming came from the “classic” land-related AEM. In addition to that, Lower Saxony broke new ground by supporting the installation of the Competence Centre for Organic Farming and several specific projects. Remarkable was the minimal importance of Organic Farming within the support for Processing and Marketing of Agricultural Products (g).

Several measures assisted to the implementation of the requirements of **Natura 2000** and its alignment: These measures focused on the preparation and implementation of conservation and maintenance measures. Support for plans and concepts as well as advisory and communication strategies aimed at increasing the acceptance were not available within the RDP. An acceptance increasing effect can primarily be attributed to the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e) as well as land purchase or exchange in favour of heavily affected landowners (t-Measures, Land Consolidation).

The land-related measures reached 33 % of the UAA in Natura 2000 sites. Especially the Contractual Nature Conservation (f3) was strongly coupled with these areas. Just under 2 % of the private forest in the Natura 2000 sites received funds from Other Forestry Measures (i) for implementing nature protection objectives.

Regarding the year 2005, approximately 28% of the disbursed public funds for the AEM (f), the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e), Ecological Stability of Forests (i2) as well as Nature Protection and Landscape Reservation (t2) aimed at the implementation of Natura 2000 requirements. This corresponded to 3 % of the PROLAND funds disbursed in 2005.

The evaluation indicated that the interaction between PROLAND and other programmes (**external synergies**) was just seen in terms of the avoidance of support duplicity ("demarcation lines"). There was just little awareness about the fact that the Objective 2 Programme and PROLAND were acting in the same regions and hence reciprocally influenced their effects. Due to the lack of available, spatially differentiated funding data of the Objective 2 Programme we could not carry out an integrated impact analysis of both programmes.

Survey results and further analyses indicate that deadweight effects occurred in various measures. In the programming period from 2007 to 2013, it is intended, in addition to formal eligibility criteria, to apply stricter substantive criteria for project selection. Possible substantive criteria could be the integration into regional development concepts or funding priorities for certain types of holdings. Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. Evaluation suffers from the methodological problem of having to provide robust results to demonstrate the strength of deadweight effects.

Funding efficiency

In the cost-impact synopsis the total costs of the RDP – comprising implementation costs and disbursed public expenditure – were discussed against the background of the achieved impacts.

The absolute implementation costs of PROLAND amounted in 2005 to 14.3 million euros, of which around 12 % belonged to cross-cutting tasks of the "programme overhead".

At around seven cents implementation costs (excluding costs for cross-cutting issues) for every euro spent in funding, the implementation costs of PROLAND reached a medium size.

The ratio between implementation costs and public expenditures was determined by relating the implementation costs of each measure to the public expenditure, and classified in three levels. Ten of the total of 22 measures and sub-measures included in the analysis, or

67 % of disbursed public funds, had a low implementation cost ratio of less than 5 %. These were mainly the financially strong measures of the axis II (Road Construction, Village Renewal and Land Consolidation) as well as the investment-related Nature and Water Protection Measures (t).

Nearly one third of the public expenditure spent for seven measures, was linked with a medium implementation cost ratio (5 % to 20 %). The financially strongest measure in this class was a sub-measure of AEM (*NAU*, f2) followed by the Farm Investment Aid (a) and forestry measures (h, i). Only 4 % of the disbursed funds had a high implementation cost ratio of more than 20 %, including amongst others Vocational Training (c), the Contractual Nature Conservation (part of AEM, f3) and the Compensatory Payments for Areas with Environmental Restrictions (e).

About 31 % of the total costs of the year 2005 were attributable to high-impact measures, 35 % to those with a medium impact. The rest of the total costs fell upon low-impact measures.

Comparison of the implementation costs/public funds-ratios did not indicate a correlation between the extent of the implementation costs/public funds ratio and the intensities of effects. Expensive measures were not systematically linked with higher impacts and vice versa.

According to the consulted administration representatives, the actual perspective to realise a notable reduction of implementation costs for the funding period from 2007 to 2013, seems to be rather limited. This estimation is based on the increased requirements of the EU-COM concerning reporting and controlling.

1.4.3 Recommendations on programme level

The selection of support instruments to be applied should be based on long-term objectives of Lower Saxony, e. g. in the terms of guiding principals, in which the objectives and requirements are formulated. Such a concept could facilitate a stringent selection and design of instruments – for *PROFIL* and for other policies and programmes. Hereby regional differences can be taken into account. The concept can provide a framework for an adequate steering of the entire programme and single measures which is equally important as the availability of co-funding. Overall, the system of objectives should be more specified and where appropriate, narrowed to a few key problems. In order to better achieve the set objectives, the offered measures should be selected more precisely. Only those measures should be taken into consideration that due to their design and intervention logic could

have a potential impact on the particular objective. At the same time, measures with a wide range of potential impacts should be specified by a precisely formulated objective.

Concerning the strategy of the RDP it is up to the EU-COM to find the right “dose” for superior strategy levels and strategic guidelines. Their actual relevance and importance for the EAFRD implementation should be reviewed. Global objectives formulated in the EAFRD should be more foreseen as “guide boards” within which countries set their own priorities reflecting their requirements. If Member States are brought to correspond to the wording of the Regulation and the Strategic Guidelines in their RDP, this leads to rather inflated and little substantial objective systems. This was criticised already in the ex-ante evaluation.

Even if the cost-impact synopsis brought out that the relation between the total costs of PROLAND and the impacts is all in all balanced, still roughly 40 % of the total costs were attributable to just low-impact measures or to measures with a high implementation cost/ public expenditure ratio. There is an overall need to improve funding efficiency both by increasing the effectiveness of the measures and by decreasing the implementation costs.

– For low-impact measures there is a need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design (e. g. eligibility criteria, regional targeting). This does not necessarily lead to increased implementation costs if adequate procedures, e.g. to enhance accuracy, are implemented.
– Regarding measures linked with high impacts and a high implementation cost/public expenditure ratio it should be considered how implementation costs could be reduced by reorganising the funding procedures without endangering the high effectiveness. This applies, for example, the Contractual Nature Conservation Measures and particularly the Compensatory payments in Areas with Environmental Restrictions.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung von PROLAND Niedersachsen 2000 bis 2006 **1**

2.0 Zusammenfassung 1

2.1 Einleitung 3

2.2 –Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung 3
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung 3
2.2.2 Wer machte was? - Organisation der Bewertung 5
2.2.3 Aufbau der Ex-post-Bewertung 5

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur 6
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006 7
2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen? 9
2.3.2.1 Umweltrechtliche Bestimmungen 11
2.3.2.2 GAP-Reform 11
2.3.2.3 Stärkung des territorialen Ansatzes 12
2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen 12

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung 13

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006 15
2.4.1 Finanzielle Umsetzung von PROLAND 15
2.4.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug 20
2.4.3 Einordnung von PROLAND in die Förderpolitik des Landes Niedersachsen 23

2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006 26

Literaturverzeichnis **32**

Abbildungsverzeichnis

		Seite
Abbildung 2.1:	Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen	4
Abbildung 2.2:	Umfeldchronik 2000 bis 2006	10
Abbildung 2.3:	Organisation der Programmumsetzung in Niedersachsen, Stand November 2005	14
Abbildung 2.4:	Gegenüberstellung der geplanten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 und des tatsächlichen Mittelabflusses nach Haushaltslinien	18
Abbildung 2.5:	Veränderungen der Nettoinvestitionen in Niedersachsen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007	22
Abbildung 2.6:	Auszahlungen des EU-Haushaltsjahres(1) 2006 in der 1. und 2. Säule der GAP in Niedersachsen (% öffentliche Mittel)	23
Abbildung 2.7:	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten niedersächsischen Förderprogrammen	24
Abbildung 2.8:	Regionale Verteilung der bewilligten EFRE-Mittel nach Schwerpunkten (Stand 31.12.2002)	28

Kartenverzeichnis

		Seite
Karte 2.1:	Öffentliche Mittel von PROLAND, fakultativer Modulation, LEADER+ und Regionen aktiv	27
Karte 2.2:	Regionale Verteilung der Fördermittel von PROLAND einschließlich fakultativer Modulation 2000 bis 2006 nach Förderkategorien	29
Karte 2.3:	Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität von PROLAND, LEADER+ und Regionen Aktiv	30
Karte 2.4:	Errechnete sektor- und flächenbezogene Förderintensitäten (Euro öffentliche Mittel 2000 bis 2006 je Jahr und ha LF bzw. Betrieb)	31

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 2.1:	Aufbau der Ex-post-Bewertung von PROLAND	6
Tabelle 2.2:	PROLAND – Rückblick und Ausblick	8
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006	16
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	17
Tabelle 2.5:	Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups gemäß Artikel 51 und 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Stand: 18.01.2005)	19
Tabelle 2.6:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Niedersachsen	20
Tabelle 2.7:	Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien	21

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung von PROLAND Niedersachsen 2000 bis 2006

2.0 Zusammenfassung

Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

– Der modulare Aufbau der Aktualisierung der Halbzeitbewertung und der Ex-post-Bewertung schuf die Möglichkeit, einzelne Wirkungsbereiche vertieft zu untersuchen und thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Wurden einzelne Aspekte in der Ex-post-Bewertung nicht mehr erneut analysiert, erfolgte ein Verweis auf die Aktualisierung der Halbzeitbewertung. In den meisten Förderkapiteln konnten so Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz der verausgabten Mittel.

– Die länderübergreifende Organisation der Bewertung hat sich bewährt, sowohl zur Abstimmung des Untersuchungsdesigns als auch zur Diskussion von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Besonders wichtig waren die Austauschprozesse im Nachgang der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur Vorbereitung der neuen Programme.

– Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen förderkapitelbezogenen Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Fachreferate des ML und MU, für die die Evaluierungsergebnisse in getrennten Materialbänden aufbereitet wurden.

Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren

– PROLAND war ein schwerpunktmäßig auf die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen in ländlichen Räumen ausgerichtetes Programm. Schon mit der Programmaufstellung lag hier ein finanzieller Schwerpunkt, der sich mit der Programmumsetzung noch weiter in diese Richtung verschoben hat. Dies ist auch auf zurückgehende Bundes- und Landesmittel und die immer stärkere Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in die Kofinanzierung zurückzuführen.

– Durch veränderte Prioritätensetzungen infolge des Regierungswechsels und unterstützt durch die GAP-Reform wurde der sektorbezogene Ansatz gestärkt, zum einen durch den Ausbau von Agrarumweltmaßnahmen, zum anderen durch einzelbetriebliche Managementsysteme.

– Die Hochwasserereignisse des Jahres 2002 haben zu einer deutlichen Verstärkung der finanziellen Anstrengungen im Hochwasserschutz geführt.

Administrative Umsetzung

– Wesentliche Veränderungen in der Umsetzungsstruktur ergaben sich durch die Auflösung der Bezirksregierungen und Umorganisationen bzw. Aufgabenverlagerung in der

Landesverwaltung. Von den Umstrukturierungen war der nachgeordnete Bereich des MU wesentlich stärker betroffen als der des ML, weil hier die mit dem Bewilligungsgeschäft betrauten Organisationseinheiten weitgehend intakt geblieben sind.

– In wieweit sich die implementierte Umsetzungsstruktur als effizient erweisen wird, zeigt sich erst in der neuen Förderphase 2007 bis 2013.

Finanzieller Vollzug

– Niedersachsen war eines der wenigen Bundesländer, das - gemessen am Mittelabfluss -ein erfolgreiches Programm vorzuweisen hatte. Aufgrund des starken Gewichts der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (Förderschwerpunkt II), der Einbindung der Kommunen in die Kofinanzierung und einer schlagkräftigen Agrarstrukturverwaltung konnten deutlich mehr Mittel als geplant verausgabt werden. Hinzu kam der Küstenschutz, der in allen Ländern aufgrund seines enormen Finanzbedarfs und des planerischen Vorlaufs quasi wie ein „Schwamm“ zusätzliche Mittel aufsaugen konnte.

– Insgesamt wurden rund 19 % mehr EU-Mittel verausgabt. Bei den öffentlichen Mitteln fällt die Differenz zwischen Soll und Ist mit +16 % etwas geringer aus.

– Die Inanspruchnahme der Förderschwerpunkte I und III blieb hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Am stärksten fällt die negative Abweichung vom Soll in Förderschwerpunkt III aus (-23 %). Dies ist v. a. auf die Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen, die gegenüber den ursprünglichen Planungen rund 24 Mio. Euro weniger an Mitteln beanspruchten.

– Niedersachsen setzte zusätzlich zu PROLAND noch viele Maßnahmen ausschließlich mit nationalen Mitteln um. Im Vordergrund standen hier Maßnahmen wie der Küstenschutz, die Flurbereinigung und die Dorferneuerung.

– Das Gros der Mittel, das der Landwirtschaft und den ländlichen Räume zur Verfügung gestellt wurde, kam aus der 1. Säule der GAP. Rund 78 % der öffentlichen Mittel im Jahr 2006 waren 1.-Säule-Zahlungen, in erster Linie für Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe. Die übrigen 22 % der öffentlichen Mittel standen der 2. Säule zur Verfügung.

– PROLAND besaß eine große finanzielle Bedeutung für ländliche Räume. Bezogen auf die anderen EU-Programme in Niedersachsen stand es mit 1,37 Mrd. Euro an zweiter Stelle hinter dem Regionalprogramm. Obwohl es nur bei einzelnen Maßnahmen (z. B. dem Vertragsnaturschutz) eine gezielte Mittelsteuerung gab, kam es schon aufgrund der unterschiedlichen agrarstrukturellen Gegebenheiten, der Förderinhalte, der Kofinanzierungsmöglichkeiten und der Erfahrungen in der Akquise von Fördermitteln zu räumlichen Schwerpunkten.

– Rund 30 % der öffentlichen Mittel in PROLAND entfielen auf fünf Landkreise: Emsland, Lüneburg, Osnabrück, Diepholz und Cloppenburg. Damit hat sich im

Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung in den letzten zwei Programmjahren 2005 und 2006 die räumliche Verteilung nicht geändert. Auf den gesamten Programmplanungszeitraum bezogen flossen demzufolge deutlich mehr Mittel in die drei ehemaligen Regierungsbezirke Weser-Ems, Hannover und Lüneburg als in den Regierungsbezirk Braunschweig .

2.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,
- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug von PROLAND und seine Bedeutung im Kontext der niedersächsischen Förderpolitik (vorrangig der EU-kofinanzierten Programme) darzustellen.

2.2 –Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

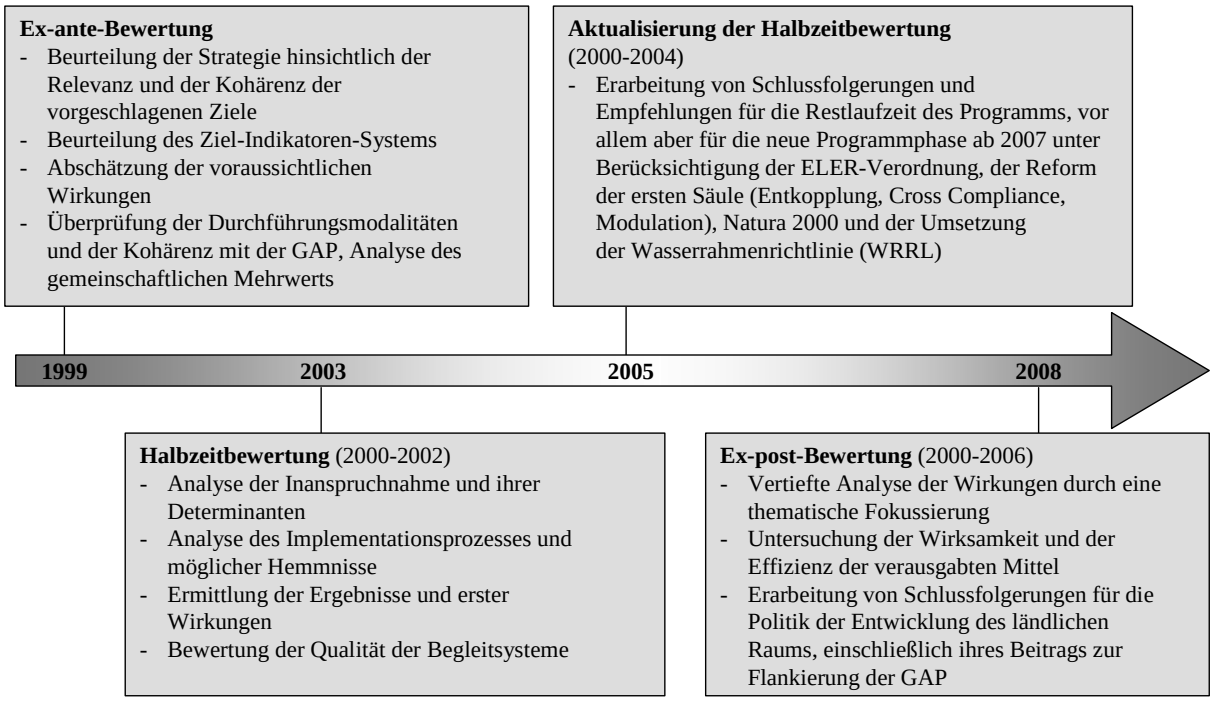
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) bildet analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Wesentliche Funktionen einer Ex-post-Bewertung sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

- Sie gibt Antwort auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und die Wirkungen des Gesamtprogramms auf die prioritären Zielbereiche der EU (gemeinschaftlicher Mehrwert).
- Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check[1] sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

[1] Die Vorschläge der KOM zum Health Check enthalten z. B. in Anhang II eine exemplarische Liste von Vorhabensarten für die Prioritäten nach Artikel 16a (EU-KOM, 2008). Diesbezüglich würde es sich anbieten, diese mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertungen zu spiegeln, die Aussagen über kosteneffiziente Maßnahmen treffen.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL; ARUM und BFH, 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (FAL; BFH und ARUM, 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen liegt der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum werden abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen werden nur insofern in der Ex-post-Bewertung wiederholt, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich sind. Andernfalls erfolgt ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

Die Ex-post-Bewertung verfolgt einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorhergehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

2.2.2 Wer machte was? - Organisation der Bewertung

Die Ex-post-Bewertung von PROLAND wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR)[2] gemeinsam mit entera[3] und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft durchgeführt.

Eingebunden war die Bewertung von PROLAND in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Zwei Förderkapitel von PROLAND unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Diese wurden von dem Institut für Betriebswirtschaft sowie dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (beide vTI) durchgeführt.

2.2.3 Aufbau der Ex-post-Bewertung

Der Ex-post-Bewertungsbericht setzt sich aus einem zusammenfassenden Textband zusammen, der die Ergebnisse zu allen Förderkapiteln und die zusammenfassende Programmbewertung enthält. Daneben gibt es in unterschiedlicher Ausgestaltung Material-

---

[2] Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); das Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft war Teil der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMELV gehören beide Institute seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

[3] ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

bände zu den einzelnen Förderkapiteln. Diese enthalten Kalkulationsgrundlagen, Vertiefungsstudien oder Maßnahmen bezogene Darstellungen (siehe Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1: Aufbau der Ex-post-Bewertung von PROLAND

Textband-Kapitel	**Inhalt des Materialbandes**
2 – Einleitung	---
3 – Berufsbildung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Umweltwirkungen, tiergerechte Haltungsformen, Arbeitsmarkteffekte, Agrarstrukturentwicklung, Einkommensentwicklung)
5 – Erschwernisausgleich	---
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Flächennutzung, Ökoeffizienz, Akzeptanz, Landschaftsbild, Wirkungskontrollen ausgewählter PROLAND-Naturschutzmaßnahmen 2000-2006
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	1 Ausführliche Beantwortung der Bewertungsfragen, 2 Fragebogen der Zuwendungsempfängerbefragung, 3 Zweckmäßigkeitsnachweis Wegebau
9 – Artikel-33-Maßnahmen	Texte der Maßnahmenbewertungen, ergänzende Studien der Maßnahmenbewertungen
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	Studie 1: Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen, Studie 2: Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen der EPLR-Förderung, Studie 3: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen, Studie 4: Biogasanlagen in Niedersachsen – Umweltwirkungen und Landnutzung

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur

Verschiedene Faktoren, die die inhaltliche Programmstruktur beeinflussen, sind denkbar. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung),

Katastrophenereignisse wie Hochwasser oder Stürme, andere politische Prioritätensetzungen aufgrund von Wechseln in Bundes- und Landesregierungen oder Abweichungen von den ursprünglichen Planungen.

PROLAND wurde seit 2001 kontinuierlich angepasst. Insgesamt erfolgten sechs Programmänderungen. Bei den vorgenommen Änderungen handelte es sich zumeist um inhaltliche Feinjustierungen, Anpassungen an GAK-Änderungen oder finanzielle Umschichtungen aufgrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme einzelner Haushaltslinien. Eine wichtige Rolle spielte auch das Hochwasserereignis des Jahres 2002 an der Elbe, das eine deutliche Ausweitung der Deichschutzmaßnahmen zur Folge hatte. Als neue Maßnahme wurden die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y) eingeführt, die landwirtschaftliche Betriebe vor allem über die Neuerungen im Zuge von Cross Compliance beraten.

PROLAND 2000 bis 2006 war ein schwerpunktmäßig auf die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen in ländlichen Räumen ausgerichtetes Programm. Schon mit der Programmaufstellung lag hier ein finanzieller Schwerpunkt, der sich mit der Programmumsetzung noch weiter in diese Richtung verschoben hat. Dies ist auch auf die nicht in Anspruch genommenen EU-Mittel anderer EU-Staaten sowie Bundesländer und die immer stärkere Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in die Kofinanzierung zurückzuführen. Im weiteren Sinne gemeindliche Entwicklungsmaßnahmen haben damit dem Programm 2000 bis 2006 ihren inhaltlichen Stempel aufgedrückt.

Durch die zusätzlichen Mittel aus der fakultativen Modulation konnte das Spektrum der Agrarumweltmaßnahmen deutlich ausgeweitet werden. Die zusätzlichen Mittel aus der obligatorischen Modulation wurden dazu genutzt, eher sektorbezogene Maßnahmen zu stärken, z. B. durch die Aufnahme der Cross-Compliance-Beratung (y). Die stärkere Fokussierung auf sektorale Belange war u. a. dem Regierungswechsel des Jahres 2003 geschuldet; mit dem neuen *PROFIL*-Programm ab 2007 tritt die stärkere Berücksichtigung sektoraler Zielsetzungen im Programmportfolio noch deutlicher hervor.

2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Außerdem wird Bezug genommen auf das Förderprogramm 2007 bis 2013.

Tabelle 2.2: PROLAND – Rückblick und Ausblick

Förder-schwerpunkt	Kapitel	Haushalts-linienkürzel	Maßnahmentitel	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I: Produktionsstruktur	I	a1	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	□			Anpassung an GAK-Regelungen	+ regenerative Energieerzeugung, Maschinenförderung (ökol. Zusatznutzen) Aufstockungsförderung Ferkelproduktion		- keine Förderung regen. Energien, Einschränkungen bei Maschinenförderung		121
	III	c1	Berufsbildung						- keine EDV- und BUS-Kurse mehr			111
	VII	g1	Verarbeitung/Vermarktung	■								123
		g2	Lokale Vermarktung ldw. Produkte		wurde nicht angewendet							
		h	Erstaufforstung	■								221
	VII	i1, i2	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	□						+ Teilmaßnahme Brandschutz /Wiederaufbau		aufgeteilt auf 225, 226, 227, als TM Wegebau unter 125
	IX	y	Beratungsdienste zur Einführung von Managementsystemen zur Einhaltung der CC-Anforderungen o. ä. Ansprüche (114)	■								zunächst Stufe 1, später ggf. 2
II: Ländliche Entwicklung	IX	k1	Flurbereinigung	□			*Anpassung an GAK*		*Anpassung an GAK*			als TM unter 125
		n1	Dienstleistungseinrichtungen	□					*Anpassung an GAK*			als 321
		o1	Dorferneuerung	□								als 322 (u 323)
		r1	Landwirtschaftsnahe Infrastruktur	□								als TM unter 125
		s1	Fremdenverkehr und Handwerkstätigkeiten	□					*Anpassung an GAK*			als 313
		u1, u2	Küstenschutz, Hochwasserschutz im Binnenland	■			starke Ausweitung aufgrund der Hochwasserereignisse					126
III: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	V	e	Erschwernisausgleich			Ausweitung						213
	VI	f1	Vom Aussterben bedrohte Haustierrassen			neue Tierarten	neue Tierarten			Übergang der Verpflichtung in Landesprogramm möglich		Landesmaßnahme
		f2	MSL - alt	■		Erhöhung Prämie Öko	*Anpassung an GAK*			-Teilmaßnahmen (langjährige Stilllegung, Herbizidverzicht in Obstkulturen)		214 Mit NAU/BAU Einstieg in ein modulares System
		f2	MSL - Modulation[1]: A2, A3, A4, A5, A6, A7	■								214 nur Teilmaßnahmen
		f3	Vertragsnaturschutz				+ Teilmaßnahmen					214
		f4	Trinkwasserschutz					- Teile v. Teilmaßnahmen				214, z.T. Weiterführung als Landesmaßnahme
	IX	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse							+ TM KÖN eingeführt		
		t1	Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft			Förderung von vier Einzelprojekten		+ neues Teilprojekt				
		t2/t3	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten	□								323
		t4	Flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung							+ Teilmaßnahme		323

Maßnahmenangebot (Einstieg möglich) + Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen - TM - Abschaffung von Teilmaßnahmen ■ GAK-finanziert □ teilweise GAK-finanziert

1) MSL-Modulation:
A2 Förderung der Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, **A3** Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren, **A4** Förderung der Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen, **A5** Förderung der Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen, **A6** Förderung der Anlage von Schonstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen, **A7** Förderung des Anbaus von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen des Betriebes.

KON - Komtentenzzentrum Ökologischer Landbau

Quelle: Eigener Entwurf.

Tabelle 2.2 enthält nur die wesentlichen inhaltlichen Änderungen. Einzelheiten zu den vorlegten Änderungsanträgen des PROLAND-Programms an die KOM können den Maßnahmenevaluationen entnommen werden.

2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen?

Neben Fragen der Akzeptanz[4], die zu inhaltlichen Änderungen geführt haben, liegen Ursachen der inhaltlichen Veränderungen vor allem an der EU-Umweltgesetzgebung und der Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

[4] Die Frage der Akzeptanz bezieht sich sowohl auf eine geringe Nachfrage als auch auf einen Nachfrageüberhang in Bezug zu den zur Verfügung stehenden Mittel.

Abbildung 2.2: Umfeldchronik 2000 bis 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gesetzgebung mit Umweltbezug	Inkrafttreten der WRRL	Verurteilung Deutschlands aufgrund Defizite der Natura-2000-Meldungen NEC-Richtlinie (Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe u. a. Ammoniak)	Neufassung Bundesnaturschutzgesetz		Novellierung EEG Mineralölsteuerbefreiung f. Beimischung von biogenen Kraftstoffen Energiepflanzenprämie Novelle Bundesbodenschutzgesetz		Änderung Bundesnaturschutzgesetz Novelle Düngeverordnung auf Basis Nitratrichtlinie
2. Säule				Schlussfolgerungen der Konferenz von Salzburg **2. Säule:** Revision VO (EG) Nr, 1257/99 in VO (EG) Nr. 1783/03: neue Maßnahmen und neue Ausgestaltung bestehender Maßnahmen	**2. Säule:** Inkrafttreten der neuen DVO	**2. Säule:** ELER-VO, FinanzVO ELER und EGFL 1290/2005	ELER-DVO 1974/2006, KontrollVO, DVO zu 1290/2005 Freistellungsverordnung
Mid-Term Review/ GAP-Reform **1. Säule**				Luxemburger Beschlüsse: Entkopplung, obligatorische Modulation, Cross-Compliance		**1.Säule:** Beginn der Entkopplung der Direktzahlungen/ Cross-Compliance-Anforderungen **1.Säule:** Änderung Marktorganisation, u. a. Veränderungen Milchmarktordnung (Senkung Garantiepreise, Erhöhung Milchquote)	
Bund			Modulationsgesetz - fakultative Modulation		Gesetz zur Entkopplung der Direktzahlungen - Kombimodell	Veränderung Modulationsgesetz: obligatorische Modulation	
GAK/ Bund				Neue AUM + Erhöhung des Bundesanteils bei der GAK-Förderung von Modulationsmaßnahmen auf 80 %	Neuausrichtung der Maßnahmen zur ländl. Entwicklung: "Integrierte ländl. Entwicklung" + Einführung Regionalmanagement und ländlichen Entwicklungskonzepten + Einzelbetriebliche Managementsysteme (Rahmenplan 2004)	Weitere MSL-Maßnahmen	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006

Quelle: Eigener Entwurf.

2.3.2.1 Umweltrechtliche Bestimmungen

Es haben sich zwar vielfältige umweltrechtliche Bestimmungen in den Jahren 2000 bis 2006 verändert, von denen sich im Wesentlichen Natura 2000 und das Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG) auf die Programmumsetzung ausgewirkt haben. Andere umweltrechtliche Bestimmungen, wie beispielsweise die Wasserrahmenrichtlinie, werden erst für *PROFIL* relevant werden.

Natura 2000

Die Verurteilung Deutschlands aufgrund defizitärer Gebietsmeldungen für das Natura-2000-Netz hat bewirkt, dass in Niedersachsen bis 2005 viele Gebiete nachgemeldet wurden. Damit erhöhte sich auch die potentiell förderfähige Fläche sowohl für den Erschwernisausgleich (e) als auch für Teilmaßnahmen des Kooperationsprogramms (f3).

Erneuerbare Energien

Im Programmzeitraum wurde die Anzahl der Förderinstrumente zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien deutlich ausgeweitet. Hierunter fallen u. a. die Novellierung des Energieeinspeisungsgesetzes (EEG) im Jahr 2004, die Einführung der Energiepflanzenprämie und die Mineralölsteuerbefreiung für Beimischungen. Im Bereich der investiven Förderung wurden im betrachteten Zeitraum 28 Biogasanlagen gefördert (siehe Kapitel 3 - Agrarinvestitionsförderung). Daneben entstanden viele große Anlagen ohne Förderung aus dem AFP. Durch den starken Zuwachs an Biogasanlagen veränderte sich die Landnutzung (siehe Materialband zu Kapitel 10). Fragen einer veränderten Akzeptanz z. B. von Agrarumweltmaßnahmen durch die veränderten Konkurrenzbeziehungen könnten für das neue Programm 2007 bis 2013 eine wichtigere Rolle spielen, v. a. wenn es um den Abschluss von Neuverträgen geht.

2.3.2.2 GAP-Reform

GAP-Reform und Modulation

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch das Angebot neuer Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel für die ländliche Entwicklung im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das Nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot

des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Fördertatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Niedersachsen hat aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen u. a. Mulchsaatverfahren und die umweltfreundliche Gülleausbringung ausgewählt (siehe Kapitel 6, Tabelle 6.5).

Mit Beginn der obligatorischen Modulation im Jahr 2005 (bzw. Mittelverfügbarkeit ab 2006) sind die zusätzlichen Finanzmittel in den indikativen Finanzplan eingestellt worden. Dadurch wurde u. a. auch die Aufnahme der Maßnahme y – Einzelbetriebliche Managementsysteme (EMS) möglich, die vorrangig eine Cross-Compliance-Beratung anbietet.

GAP-Reform und Entkopplung bzw. Änderungen der Marktorganisationen

Niedersachsen hat auf die Abschaffung der Roggenintervention im Änderungsantrag 2004 mit einer zusätzlichen Modulationsmaßnahme „Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen“ reagiert. Diese Maßnahme richtete sich gezielt an Betriebe in Gebieten mit einem hohen Roggenanteil an der LN, um die befürchteten negativen (Umwelt)-Wirkungen des Wegfalls der Roggenintervention zu kompensieren (ML, 2004b). In einem ähnlichen Zusammenhang ist auch die schon oben erwähnte Erweiterung des PROLAND-Maßnahmenspektrums um die Maßnahmen EMS zu sehen, mit der auch auf die Veränderungen in der 1. Säule reagiert wurde.

2.3.2.3 Stärkung des territorialen Ansatzes

Mit der ersten Revision der 2. Säule der GAP im Jahr 2003 hat sich das potenzielle Maßnahmenspektrum nicht nur hinsichtlich einer stärkeren Flankierung der GAP-Reform, sondern auch hinsichtlich eines stärkeren territorialen Ansatzes verändert. Den neuen Rahmen der Verordnung (VO (EG) Nr. 1783/2003) aufgreifend, hat die GAK u. a. den Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung” im Rahmenplan 2004 bis 2007 mit erweiterten Maßnahmenspektrum aufgenommen. Niedersachsen verfügte von vorneherein über ein breites Maßnahmenspektrum im Bereich des Artikel 33. Neue Haushaltslinien wurden daher nicht aufgelegt; es erfolgten ausschließlich Detailanpassungen an den veränderten GAK-Rahmenplan (z. B. Auflagen der ZILE-Richtlinie). Die Förderung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte erfolgte außerhalb des PROLAND-Programms nur mit Landesmitteln.

2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen

Da sich die maßnahmen- und programmbezogenen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung in starken Maße auf diejenigen Programmbestandteile konzentrieren, die in der Förderpe-

riode 2007 bis 2013 fortgeführt werden, wird in Tabelle 2.2 ein grober Vergleich beider Programme vorgenommen, ohne auf die inhaltlichen Details einzugehen. Die meisten Maßnahmen werden fortgesetzt; an neuen Maßnahmen in der EU-Kofinanzierung gibt es die Maßnahmen Naturschutzberatung (331) und „Transparenz schaffen (341). Unter der Haushaltslinie 323 wird zukünftig die Wasserschutzberatung als Modul des Prioritätenprogramms angeboten. Unter 311 werden Kooperationen zwischen Landwirten und anderen Wirtschaftsakteuren gefördert. Im Agrarumweltbereich laufen einzelne Teilmaßnahmen aus und werden auch nicht mehr neu angeboten. Neue Teilmaßnahmen wurden eingeführt (z. B. die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung). Durch ein modulares System sollen die AUM zukünftig stärker vernetzt angeboten werden; für viele Maßnahmen wurden Zielkulissen eingeführt.

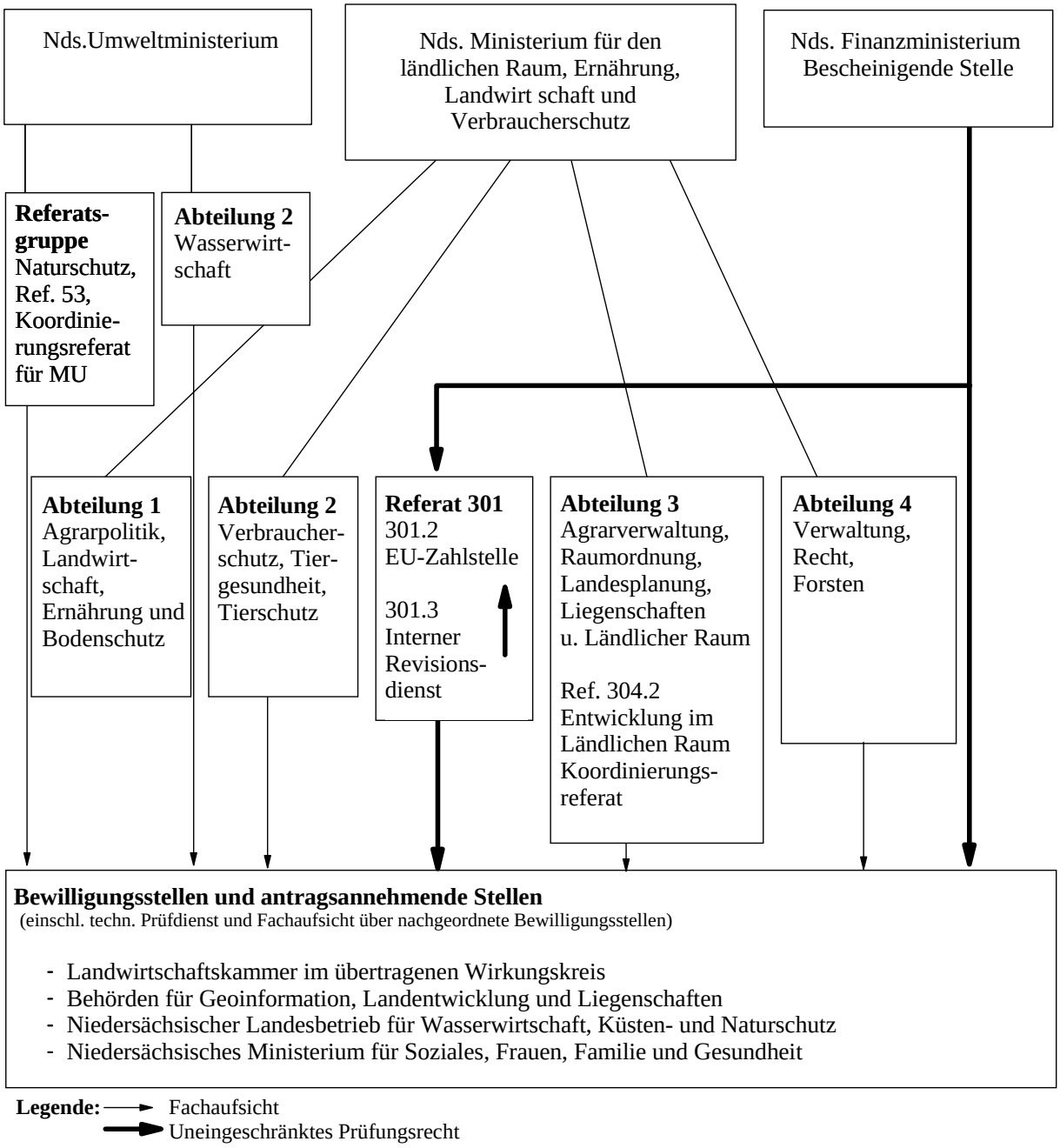
Neu in die „Mainstreamförderung“ integriert wurde LEADER. Mit der Integration einher geht allerdings auch eine weitere Einschränkung des Förderspektrums auf die Projekte, die entweder in *PROFIL* enthalten sind und als potentiell LEADER-fähig gekennzeichnet wurden bzw. den Zielen der ELER-Verordnung entsprechen. Damit können nicht mehr, wie in der Vergangenheit, Projekte aus dem EFRE- und ESF-Spektrum mit Landwirtschaftsfondsmitteln kofinanziert werden.

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung

In der Programmperiode 2000 bis 2006 wurden die Mittelinstanzen in Niedersachsen abgeschafft. Aufgaben der vormaligen Bezirksregierungen wurden an andere Stellen (ML, LAVES oder LWK) verlagert. Des Weiteren kam es mit der Auflösung der Ämter für Agrarstruktur zu weit reichenden Veränderungen im nachgeordneten Bereich. Auch in der Umweltverwaltung des Landes Niedersachsen wurden große Umstrukturierungen vorgenommen (Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005, S. 3ff).

Abbildung 2.3 stellt die organisatorische Struktur der Programmumsetzung mit Stand 16.03.2005 dar. Diese Umsetzungsstruktur wurde auch der Analyse der Verwaltungskosten (siehe Materialband zu Kapitel 10) zugrunde gelegt.

Abbildung 2.3: Organisation der Programmumsetzung in Niedersachsen, Stand November 2005[5]



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 4)

[5] Die Behördenbezeichnungen haben sich im neuen Programmplanungszeitraum geändert: MU = Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, ML = Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, ML, Abt. 3 = Agrarverwaltung, Raumordnung, Landesentwicklung, Liegenschaften und ländlicher Raum

Mit der Verwaltungsreform des Jahres 2005 ging eine starke Bündelung von Zuständigkeiten einher. Lässt man die Maßnahme t1 (Einzelprojekte) außer acht, waren seither nur noch drei Institutionen mit der Umsetzung von PROLAND betraut. Durch die Zuordnung zu unterschiedlichen Ministerien und die komplexe Binnenstruktur v. a. des NLWKN blieb aber weiterhin ein hoher Abstimmungsaufwand in der Steuerung und Umsetzung bestehen, der durch die Einbeziehung Bremens in der neuen Förderperiode sicher noch wachsen dürfte. In diese Richtung weisen auch die Befragungsergebnisse im Rahmen der Implementationskostenanalyse (siehe Materialband zu Kapitel 10).

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006

2.4.1 Finanzielle Umsetzung von PROLAND

Das Bundesland Niedersachsen konnte die zur Verfügung stehenden EU-Mittel und öffentlichen Mittel nicht nur in vollem Umfang ausschöpfen, sondern nahm in umfangreichem Maß nicht verausgabte EU-Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten auf.

Waren ursprünglich noch rd. 544 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant, so wurde der Mittelansatz im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 620 Mio. Euro angehoben. Der EAGFL-Mittelansatz stieg durch die Integration der obligatorischen Modulation in PROLAND im Jahr 2006 weiter an. Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf Niedersachsen 15,7 Mio. Euro für das Jahr 2006. Zusätzlich wurden die Vorschussmittel des Jahres 2000 abgerechnet. So konnten im Jahr 2006 rund 103 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln verausgabt werden (siehe Tabelle 2.3), der zweithöchste Mittelabfluss nach 2003.

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	148,48	142,85	159,39	170,73	177,20	179,31	190,49	**1.168,45**
Bundestabelle	Nov. 2004	133,49	188,60	205,32	237,22	209,20	168,68	162,74	**1.305,24**
Ist: Auszahlungen [1)]		112,62	188,60	205,32	237,22	208,96	183,76	216,44	**1.352,92**
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	**544,40**
Bundestabelle	Nov. 2004	65,99	93,72	98,18	111,86	96,39	78,44	76,06	**620,64**
Ist: Auszahlungen [1)]		56,27	93,72	98,18	111,86	96,39	86,32	103,06	**645,80**

1) Ohne Vorschuss in 2000.
Anmerkung: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: BMVEL (2004), ML und Zahlstelle (2007a; 2006; 2004a; 2000; 2002; 2000; 2001; 2004), BMELV (2007c).

Insgesamt wurden rund 19 % mehr EU-Mittel verausgabt. Bei den öffentlichen Mitteln fällt die Differenz zwischen Soll und Ist mit +16 % etwas geringer aus.

In Tabelle 2.4 sind die unterschiedlichen Entwicklungen nach den drei im Programm gebildeten Förderschwerpunkten dargestellt. Die Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten sind ausgeprägt. Die Inanspruchnahme der Förderschwerpunkte I und II blieb hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, während Förderschwerpunkt III stärker in Anspruch genommen wurde. Im Förderschwerpunkt III war dies v. a. auf den Küsten- und Hochwasserschutz (u) zurückzuführen, während die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (f) in deutlich geringerem Umfang als geplant in Anspruch genommen wurden.

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltslinien	Programm-genehmigung 2000	Ist-Ausgaben 2000-2006	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt I	***163,39***	***134,73***	***-28,66***	***-18***
a	64,03	47,27	-16,76	-26
c	4,95	2,29	-2,66	-54
g	60,52	46,30	-14,21	-23
h [1)]	8,33	6,40	-1,93	-23
i	25,56	31,57	6,01	24
m	1,56	0,89	-0,67	-43
Förderschwerpunkt II	***496,13***	***391,17***	***-104,96***	***-21***
k	57,04	105,42	48,38	85
n	1,82	0,61	-1,21	-67
o	130,67	145,81	15,14	12
r	66,52	127,40	60,88	92
s	5,87	9,48	3,60	61
y	0,00	2,46	2,46	-
Förderschwerpunkt III	***117,10***	***121,16***	***4,05***	***3***
e	2,19	3,98	1,80	82
f [1)]	77,44	53,28	-24,16	-31
t	30,54	28,35	-2,19	-7
u	6,94	35,55	28,61	412
Sonstiges	***0,42***	***0,64***	***0,22***	***53***
Bewertung	0,42	0,59	0,17	41
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,05	0,05	-
Summe	***544,40***	***647,69***	***103,30***	***19***
Rückforderungen	0,00	-1,91	-1,91	
Gesamtsumme	***544,40***	***645,78***	***101,38***	***19***
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	
Finanzierungsplan total [2)]	*544,40*	*645,78*	*101,38*	*19*

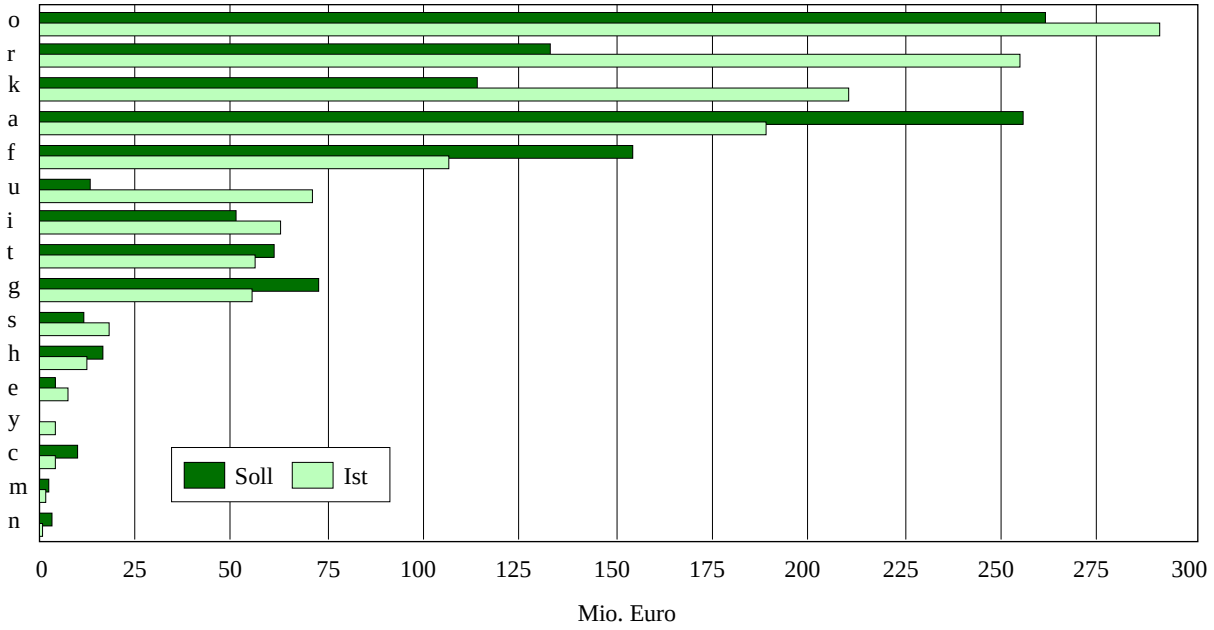
1) Einschließlich Altverpflichtungen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992.
2) Rundungsfehler möglich.

Quelle: ML und Zahlstelle (2007a; 2006; 2004a; 2000; 2002; 2000; 2001; 2004).

Deutlich über dem Plansoll lagen alle Maßnahmen, in denen kommunale Mittel zur Kofinanzierung zum Einsatz kamen (r, o, k, s). Mit Ausnahme von s handelte es dabei um sehr finanzstarke Maßnahme (siehe Abbildung 2.4). Aufgrund der Hochwasserereignisse erfuhr des Weiteren die Haushaltslinie u eine deutliche Aufstockung, so dass hier schon geplante Maßnahmen schneller realisiert werden konnten.

Bei den Abweichungen nach unten vom Plansoll schlugen bei den finanzstärkeren Maßnahmen v. a. das AFP (a) und die Agrarumweltmaßnahmen (f) und bei den finanzschwächeren Maßnahmen die Qualifizierung (c) und die Dienstleistungseinrichtungen (n) zu Buche.

Abbildung 2.4: Gegenüberstellung der geplanten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 und des tatsächlichen Mittelabflusses nach Haushaltslinien



Quelle: Eigene Berechnungen nach ML und Zahlstelle (2006; 2007a; 2004a; 2000; 2002; 2000; 2001; 2004).

Artikel-52-Maßnahmen

Niedersachsen setzte zusätzlich zu PROLAND umfangreiche Mittel ein, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren.

Tabelle 2.5: Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups gemäß Artikel 51 und 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Stand: 18.01.2005)

	Jahr 2000	Jahr 2001	Jahr 2002	Jahr 2003	Jahr 2004	Jahr 2005	Jahr 2006	**Insgesamt**
	Mio. Euro							
Horizontale top-ups gemäß Artikel 52								
Erschwernisausgleich (e1)	0,26	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	**2,72**
Flurbereinigung	17,30	19,70	30,00	22,50	17,70	15,40	15,40	**138,00**
Dorferneuerung	9,40	9,20	12,50	12,50	10,80	7,00	7,00	**68,40**
Entwicklung Infrastruktur	3,40	2,70	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**8,10**
Naturnahe Gewässer-gestaltung	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	0,92	**6,44**
Küstenschutz	46,50	46,50	46,50	46,50	46,50	46,50	46,50	**325,50**
Hochwasserschutz im Binnenland	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	**91,00**
Besondere Arten-schutzmaßnahmen	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	**0,91**
Sonstige Vertragsnatur-schutzmaßnahmen	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	**2,63**
Naturschutzprogramme	5,24	5,24	5,24	5,24	5,24	5,24	5,24	**36,68**
Vertikale top-ups gemäß Artikel 51 Abs. 4								
Agrarumwelt-maßnahmen (f3)	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	**6,23**
Insgesamt	**97,42**	**99,07**	**111,97**	**102,47**	**95,97**	**89,87**	**89,87**	**686,61**

Quelle: ML (2005).

Insgesamt waren rund 687 Mio. Euro an öffentlichen Mittel zusätzlich zu PROLAND vorgesehen (also rund die Hälfte der in PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel). Davon entfiel die größte Summe auf den Küstenschutz gefolgt von der Flurbereinigung.

Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde zusätzlich durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt III, den Agrarumweltmaßnahmen, zu Gute. Insgesamt waren Einnahmen in Höhe von 16,5 Mio. Euro im Rahmen der Modulation geplant. Hinzu kamen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 33 Mio. Euro zusätzlich für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung standen. Erstmals konnten im Jahr 2003 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.6). Der Mittelansatz wurde gemäß der aktuellsten vorliegenden Bundestabelle geringfügig nach unten korrigiert.

Tabelle 2.6: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Niedersachsen

KOM-Entscheidung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2000-2008
	Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt						
Änderung 2003	0,00	11,00	11,00	11,00	0,00	0,00	**33,00**
Änderung 2004	0,00	11,00	11,00	11,00	0,00	0,00	**33,00**
Modulationstabelle (10.05.2005)	0,00	0,00	6,20	10,00	10,14	0,00	**26,34**
Ist: Auszahlungen/Plan	0,00	0,00	*5,72*	*8,70*	10,00	4,87	**29,28**
	EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt						
Änderung 2003	0,00	5,50	5,50	5,50	0,00	0,00	**16,50**
Änderung 2004	0,00	5,50	5,50	5,50	0,00	0,00	**16,50**
Modulationstabelle (10.05.2005)	0,00	0,00	3,10	5,00	5,07	0,00	**15,31**
Ist: *Auszahlungen* /Plan	0,00	0,00	*2,86*	*4,35*	5,00	2,43	**14,64**

Quelle: ML (2004b; 2003), BMELV(2007b; 2008a).

Die zusätzlich angebotenen Maßnahmen werden in der neuen Programmperiode ab 2007 ausfinanziert; ein erneutes Angebot erfolgt nur für Teilmaßnahmen.

2.4.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Nachfrage bezogene Ursachen überwogen; die Ursachen lagen weniger an finanztechnischen Problemen

Fasst man die in Tabelle 2.7 aufgeführten Maßnahmen einschließlich der fakultativen Modulation zu drei Förderkategorien zusammen, dann lagen die Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume deutlich über dem Plansoll, während der Vollzug der Sektormaßnahmen bzw. Umweltmaßnahmen unter den Planansätzen lag.

Tabelle 2.7: Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien

Förderkategorien	Ansatz[1)] in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro	Ausgaben in %
Sektorbezogene Maßnahmen (a, c, g, y)	338,66	254,37	-84,29	75
Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (e, f, f_{mod}, h, i, m, t)	324,25	263,38	-60,87	81
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, r, s, u)	537,72	848,54	310,82	158

1) geplante öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Stand Programmgenehmigung 2000), bei fakultativer Modulation geplante Mittel 2003 bis 2006 gemäß Änderungsantrag 2003.

Quelle: Eigene Berechnungen nach ML und Zahlstelle (2004a; ML, 2006; 2007a; ML, 2003; 2000; 2002; 2000; 2001; 2004), BMELV (2008a).

Eine wesentliche Ursache für den überdurchschnittlichen Mittelabfluss der Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“ war der hohe Bedarf der Kommunen bei Infrastrukturmaßnahmen und die Möglichkeit, kommunale Mittel zur Kofinanzierung einzusetzen. Aufgrund frühzeitiger kommunaler Planungen war es den Bewilligungsstellen möglich, relativ kurzfristig noch vor Ende des EU-Haushaltsjahres Projekte in die EU-Kofinanzierung überzuführen und damit nicht beanspruchte Mittel anderer Haushaltslinien, Bundesländer oder Mitgliedstaaten aufzunehmen. Der Rückgriff auf die Kommunen zur Kofinanzierung und damit als Ersatz der zunehmend knapper werdenden Bundes- und Landesmittel ist auch kritisch zu werten, da unabhängig von der Problemlage vor allem dort (regional/thematisch) gefördert werden kann, wo noch ausreichende freie Mittel vorhanden sind[6]. Das Ausgleichsziel der Regionalförderung tritt somit in den Hintergrund. Im Bereich des Küstenschutzes und Hochwasserschutzes im Binnenland besteht ebenfalls ein hoher Finanzierungsbedarf, der durch die EU-Mittel nur zum Teil gedeckt werden konnte. Durch die Mittelaufstockungen in dieser Haushaltslinie konnte ein deutlicher Vorzieheffekt erreicht werden (siehe Materialband zu Kapitel 9).

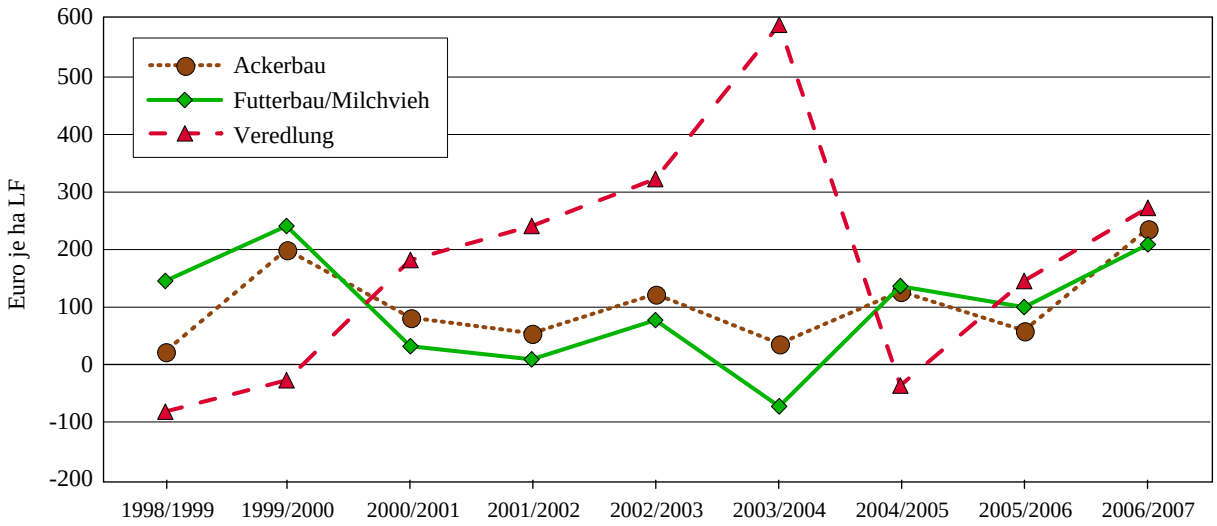
Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt verzeichneten mit 81 % der geplanten Mittel eine geringfügig bessere Mittelabflussquote als die sektorbezo-

6 Da die Kommunen allerdings unabhängig von der Beteiligung von Bund und Land einen Eigenanteil aufbringen müssen, ist die Finanzknappheit grundsätzlich ein Problem bei der Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen. Zukünftig verschärft sich das Problem, da in der ELER-Förderung im Gegensatz zum EFRE die Mehrwertsteuer nicht mehr kofinanziert werden kann.

genen Maßnahmen. Zurückzuführen war dies v. a. auf den deutlich geringeren Mittelabfluss bei den Agrarumweltmaßnahmen. Dies deckt sich auch mit der Analyse der Zielerreichung in Kapitel 6. Vor allem die f2-Maßnahmen konnten ihre hochgesteckten Ziele nicht erreichen.

Bei den sektorbezogenen Maßnahmen bestanden Startschwierigkeiten in ersten beiden Jahren. Dies lag in der späten Mittelfreigabe im Startjahr 2000, aber auch in einer zum Teil überschätzten Nachfrage durch potentielle Antragsteller. Im landwirtschaftlichen Bereich war u. a. aufgrund der BSE-Krise ein Rückgang der Investitionstätigkeiten insbesondere bei den im Vordergrund der Förderung stehenden Futterbaubetrieben zu erkennen (siehe Abbildung 2.5). Seit dem WJ 2003/2004 stiegen die Nettoinvestitionen wieder an.

Abbildung 2.5: Veränderungen der Nettoinvestitionen in Niedersachsen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007



Quelle: BMELV (versch. Jgg.).

Die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung sah sich, zumindest in einigen Sektoren, einer zurückhaltenden Investitionsbereitschaft der Unternehmen gegenüber (Efken et al., 2005). Daher wurden die Mittelansätze kontinuierlich abgesenkt.

Die rigiden Finanzregelungen des EAGFL-Garantie, speziell. das Jährlichkeitsprinzip, hatte insofern einen Einfluss auf den finanziellen Vollzug einzelner Maßnahmen, als dass Maßnahmen mit Anlaufschwierigkeiten (z. B. a), höherem Akquiseaufwand (z. B. n) oder Schwierigkeiten in der Bereitstellung der erforderlichen Kofinanzierung (z. B. c) kontinuierlich in ihren Planansätzen nach unten korrigiert und Mittel umgeschichtet wurden, um diese nicht zu verlieren. Aus Sicht der Programmsteuerung ist der Zwang zu einer strikten Mittelbewirtschaftung vorteilhafter als das „Horten“ von Programmmitteln, die dann doch keine Nachfrage finden. In der neuen Förderperiode wird zunächst intern eine n+1-

Regelung statt der n+2-Regelung angewandt, um gegebenenfalls rechtzeitig auf veränderte Bedarfe reagieren zu können.

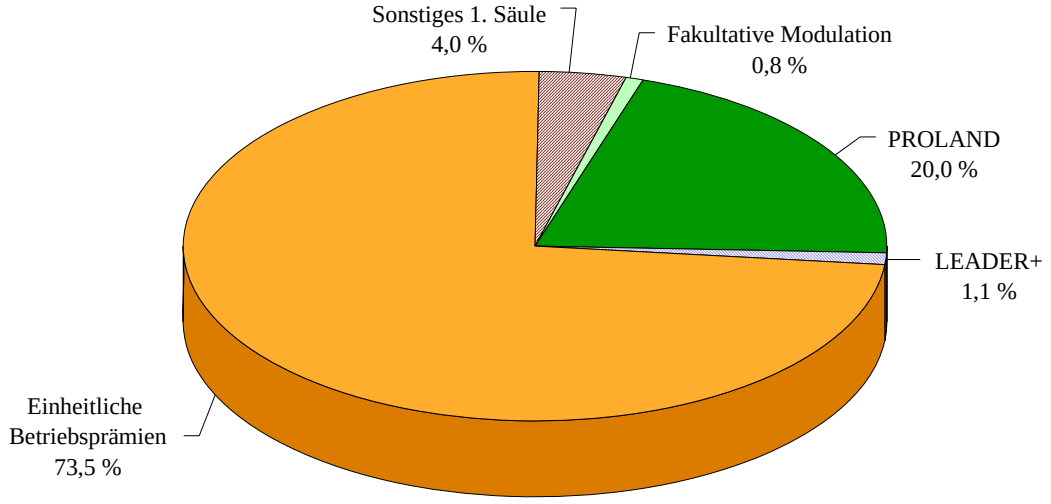
2.4.3 Einordnung von PROLAND in die Förderpolitik des Landes Niedersachsen

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

Das Gros der Mittel, das der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen zur Verfügung gestellt wurde, kam aus der 1. Säule der GAP. Rund 78 % der öffentliche Mittel im Jahr 2006 waren 1.-Säule-Zahlungen, in erster Linie für Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe. Die übrigen 22 % der öffentlichen Mittel standen der 2. Säule zur Verfügung. Würde man die Artikel-52-Maßnahmen (siehe Tabelle 2.5) zusätzlich berücksichtigen, stiege der Anteil der 2. Säule auf rund 29 %.

Für die Einkommenssituation und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe sind die Zahlungen der 1. Säule der GAP entscheidend. Bei zukünftigen Analysen sollte diese daher einbezogen werden. Für die jetzt abgeschlossene Evaluierungsphase standen Informationen zu betrieblichen Zahlungen der 1. Säule nicht zur Verfügung.

Abbildung 2.6: Auszahlungen des EU-Haushaltsjahres(1) 2006 in der 1. und 2. Säule der GAP in Niedersachsen (% öffentliche Mittel)



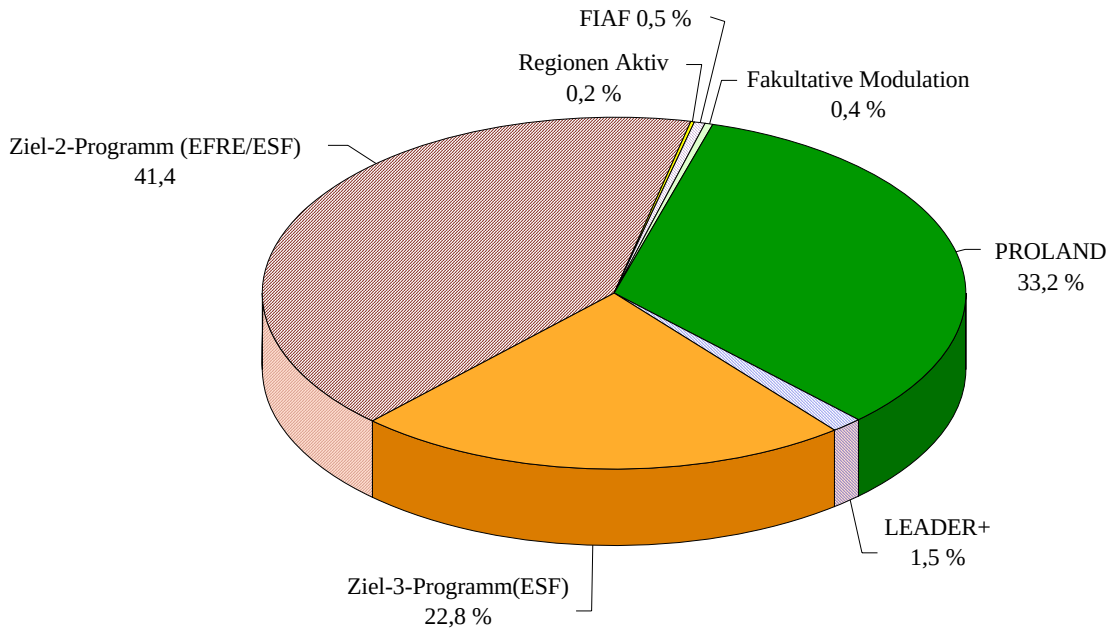
(1) bei LEADER+ öffentliche Aufwendungen im Kalenderjahr 2006.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008a), ML (2007a; 2008b).

PROLAND im Kontext anderer Förderprogramme

PROLAND war mit rund 1,37 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln[7] zwischen 2000 und 2006 das zweitstärkste Förderprogramm des Landes Niedersachsen[8]. Im Rahmen des Ziel-2-Programms kamen insgesamt 1,69 Mrd. Euro. an öffentlichen Mitteln zum Einsatz (DG Regio, 2008). Davon flossen die meisten Mittel in das Gebiet ohne Übergangsunterstützung. Gebieten mit Übergangsunterstützung standen rund 82 Mio. Euro zur Verfügung (MW, 2008). Im ESF-kofinanzierten Ziel-3-Programm konnten rund 930 Mio. Euro ESF- und Landesmittel bewilligt werden (MW, 2004).

Abbildung 2.7: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten niedersächsischen Förderprogrammen



Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2008c), BMELV (2008b), Modellregion Ostfriesland (2006), Wendland Elbetal (2006), MW (2004), Nordlichter-Region Weserland (2006), DG Regio (2008), ML und Zahlstelle (2004a; 2006; 2007a; 2000; 2001; 2004; 2002), (ML, 2008a).

Im Ziel-2-Programm wurden die meisten Fördermittel im Schwerpunkt 1 „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, insbesondere der KMU, von FTE und der Informationsgesellschaft“, eingesetzt. Zu den Endbegünstigten des Schwerpunkts gehörten im Zeitraum 2001 bis 2006 rund 1.800 Unternehmen, vorrangig KMU. Flankierend zu den EFRE-Maßnahmen kamen im Ziel-2-Programm ESF-Maßnahmen zum Einsatz. Auch hier lag der

[7] Einschließlich der im Rahmen der fakultativen Modulation eingesetzten öffentlichen Mittel.

[8] Betrachtet werden in diesem Kapitel vorrangig die EU-kofinanzierten Programme.

finanzielle Schwerpunkt auf Qualifizierungsmaßnahmen im Schwerpunkt 1 (MW, 2007). Der ESF förderte im Rahmen des Ziel-2-Programms inhaltlich auf bestimmte Branchen (z. B. Kultur und Tourismus) oder Berufsfelder (z. B. IT-Bereich), während das Ziel-3-Programm allgemeine und branchenübergreifend ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen förderte. Im Rahmen des Schwerpunktes 2 wurden touristische Infrastrukturmaßnahmen und private Tourismuseinrichtungen sowie Qualifizierungsmaßnahmen gefördert. Dieser Schwerpunkt beinhaltete auch die Küstenschutzmaßnahmen auf den Inseln. Im Schwerpunkt 3 wurden Vorhaben in den Bereichen Stadtmarketing, regionale Entwicklungskonzepte und lokale Agenda-21-Prozesse gefördert. Darüber hinaus wurden durch die ESF-Maßnahme regionale Beschäftigungspakte gefördert. Schwerpunkt 4 beinhaltete städtebauliche Vorhaben in städtischen Problemgebieten. Schwerpunkt 5 „Wirtschaftsnahe Infrastruktur“ war hinter Schwerpunkt 1 finanziell am bedeutsamsten (Bornemann und Koch, 2005; MW, 2007). Es lassen sich durchaus inhaltliche Anknüpfungspunkte zwischen EFRE, ESF und EAGFL erkennen, die eine gemeinsame Betrachtung ausgewählter Fragestellungen im Rahmen einer Evaluation sinnvoll gemacht hätten[9]. So untersuchten beispielsweise Bornemann und Koch (2005) in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms dessen regionalwirtschaftliche Wirkungen. Aufgrund der hohen Förderbeträge, die auch aus PROLAND in die Regionen geflossen sind, wäre ein gemeinsamer Untersuchungsansatz aussagekräftiger gewesen.

Alle anderen Programme 2000 bis 2006 waren finanziell geringer ausgestattet und zumeist auf einzelne Regionen beschränkt. Für die inhaltlich PROLAND am nächsten stehenden Förderinitiativen LEADER+ und Regionen Aktiv wurden rund 65 Mio. Euro an öffentlichen Mittel verausgabt. LEADER+ wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 von 17 Lokalen Aktionsgruppen umgesetzt. Drei Modellregionen gab es im Rahmen der Initiative Regionen Aktiv, Wendland Elbetal, Ostfriesland und Weserland (in Kooperation mit Bremen).

Dem Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) kam nur ein geringer Anteil an den öffentlichen Aufwendungen zu. Bislang wurden 135 Projekte gefördert, darunter im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung, der Binnenfischerei und der Hochsee- und Kutterfischerei.

[9] Ansatzweise wurde in der Fallstudie „Tourismus“ der ausschließlich auf PROLAND fokussierte Blickwinkel aufgehoben (siehe Materialband zu Kapitel 9).

2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006[10]

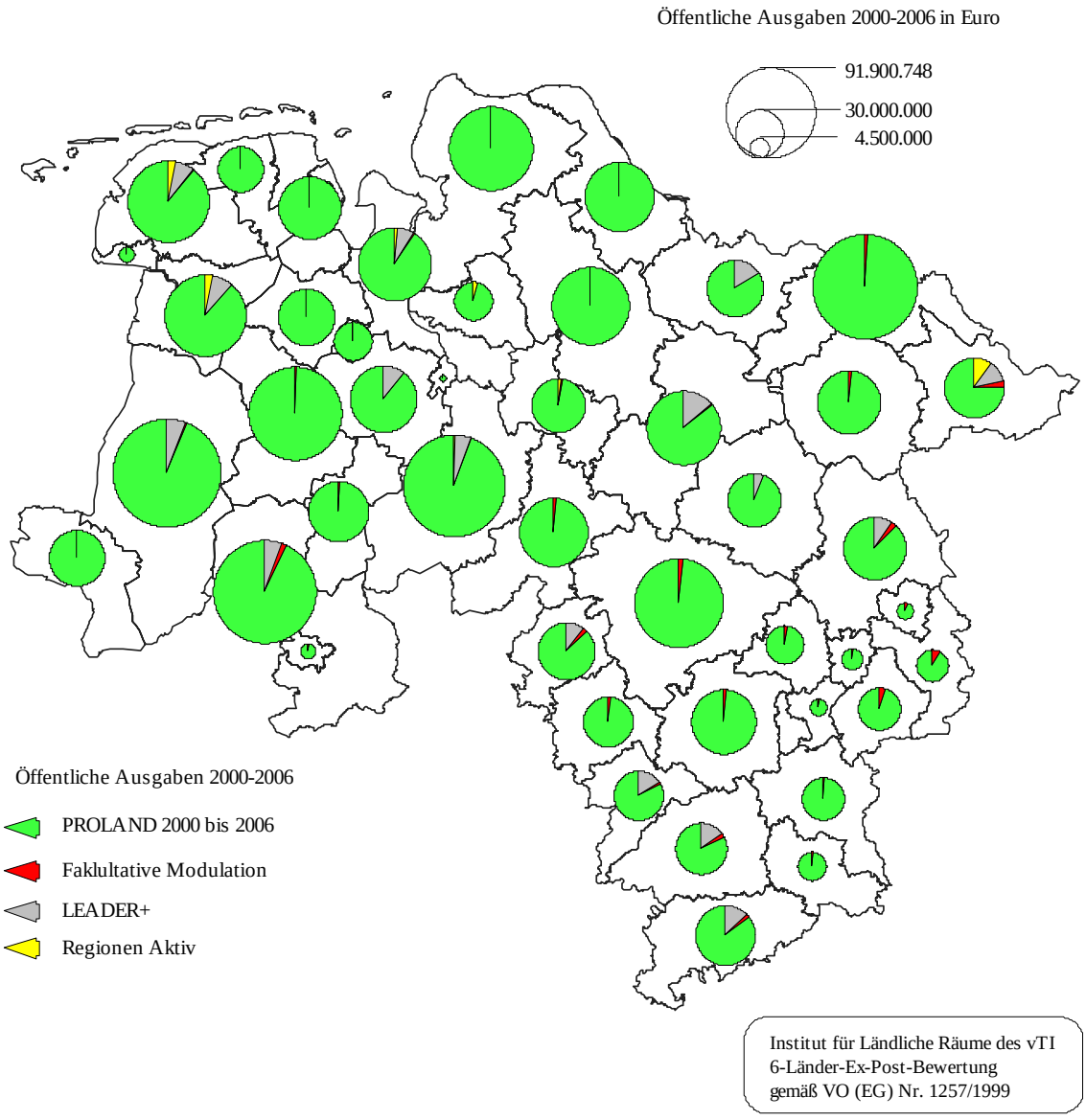
Die räumliche Verteilung der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 in den verschiedenen Förderprogrammen war sehr unterschiedlich. Leider konnten für die ESF und EFRE-kofinanzierten Programme in Niedersachsen keine regionalisierten Daten zur Verfügung gestellt werden. In den Durchführungsberichten des Ziel-2-Programms Niedersachsen sind ausschließlich regionaliserte Daten zu Arbeitsplatzeffekten und Gesamtinvestitionen enthalten, die allerdings nur einen Teil der geförderten Maßnahmen abbilden (MW, 2008).

PROLAND war unter den in Abbildung 2.7 dargestellten Programmen neben dem ESF-kofinanzierten Ziel-3-Programm das einzige Programm mit einem flächendeckenden Förderansatz. Alle anderen Programme waren auf ausgewiesene Gebietskulissen beschränkt.

Bei PROLAND war die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den maßnahmenbezogenen Gebietskulissen (z. B. bei Agrarumweltmaßnahmen oder dem Erschwernisausgleich) und den unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen (siehe Karte 2.1).

[10] Die räumliche Analyse der Finanzströme erfolgte für PROLAND und die fakultative Modulation auf der Grundlage von Buchungsdaten der Zahlstelle. Diese wurden in den ersten Jahren auf der Grundlage der Postleitzahl der Zuwendungsempfänger regionalisiert, in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte die räumliche Zuordnung über das Feld F207. F207 gibt, genau wie die Postleitzahl, den Wohnsitz des Zahlungsempfängers wieder, an dem dieser steuerpflichtig ist. Wohnsitz und Ort der Projektdurchführung können räumlich auseinander liegen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu beachten. Des Weiteren konnte ein Teil der Buchungsdaten nicht regionalisiert werden, aufgrund eines Wohnsitzes außerhalb Niedersachsens oder nicht regionalisierbaren Buchungen.

Karte 2.1: Öffentliche Mittel von PROLAND, fakultativer Modulation, LEADER+ und Regionen aktiv



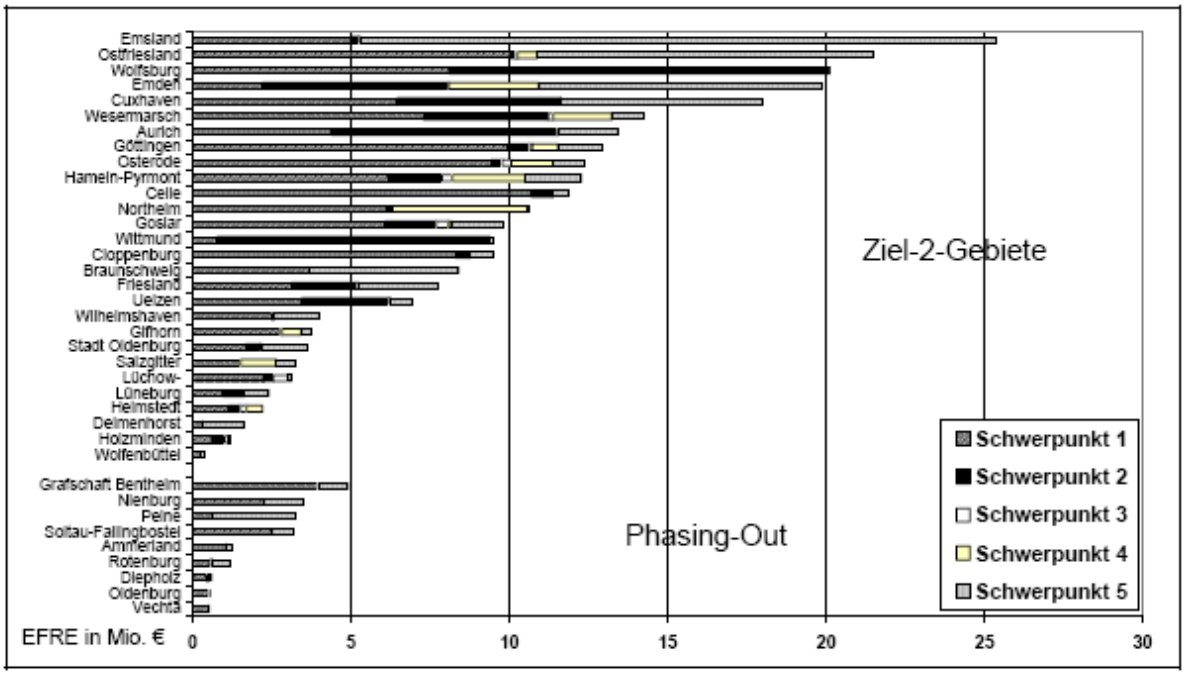
Quelle: Eigene Berechnungen nach (ML, 2007b; ML, 2008c), Modellregion Ostfriesland (2006), Wendland Elbetal (2006), MW (2004), Nordlichter-Region Weserland (2006).

Rund 30 % der öffentlichen Mittel in PROLAND entfielen auf fünf Landkreise: Emsland, Lüneburg, Osnabrück, Diepholz und Cloppenburg. Gegenüber der Betrachtung der Förderjahre 2000 bis 2004 in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben die Förderjahre 2005 und 2006 keine Änderung in der räumlichen Verteilung der Fördermittel bewirkt. Die drei ehemaligen Regierungsbezirke Weser-Ems, Hannover und Lüneburg partizipierten 2000 bis 2006 wesentlich stärker an PROLAND als der ehemalige Regierungsbezirk Braunschweig. Nach Südniedersachsen sind insgesamt die wenigsten

Mittel geflossen. Die Mittel der fakultativen Modulation verteilten sich relativ gleichmäßig auf die drei ehemaligen Regierungsbezirke Hannover, Lüneburg und Weser-Ems, während Braunschweig etwas stärker an der fakultativen Modulation partizipierte.

Die einzige regionalisierte Darstellung der Finanzflüsse des Ziel-2-Programms findet sich in der Halbzeitbewertung und spiegelt daher nur die Anfangsjahre wider. Zumindest in den ersten Jahren lag auch im Ziel-2-Programm, ähnlich wie bei PROLAND, ein finanzieller Schwerpunkt im Westen Niedersachsens.

Abbildung 2.8: Regionale Verteilung der bewilligten EFRE-Mittel nach Schwerpunkten (Stand 31.12.2002)



Prognos AG 2003, Stand 31.12.2002, eigene Berechnung auf Basis einer Aufstellung der Bewilligungsbescheide der Zahlstelle MW. Anmerkungen: Die verpflichteten Mittel der Maßnahmen 1.02 und 1.06 wurden nicht regionalisiert. Mit gewissen Abweichungen zu den tatsächlich bewilligten Mitteln in den Landkreisen ist aufgrund fehlender Regionalisierbarkeit von 79 Bewilligungen, dem Fehlen der Maßnahmen 1.02 und 1.06 sowie Fällen des Rückzugs von Bewilligungen zu rechnen. Für die Schwerpunkte 2, 3, 4 und 5 sind die regionalen Verpflichtungsstände aussagekräftig, für den Schwerpunkt 1 stellen die Angaben Orientierungswerte dar.

Quelle: Bornemann et al. (2003).

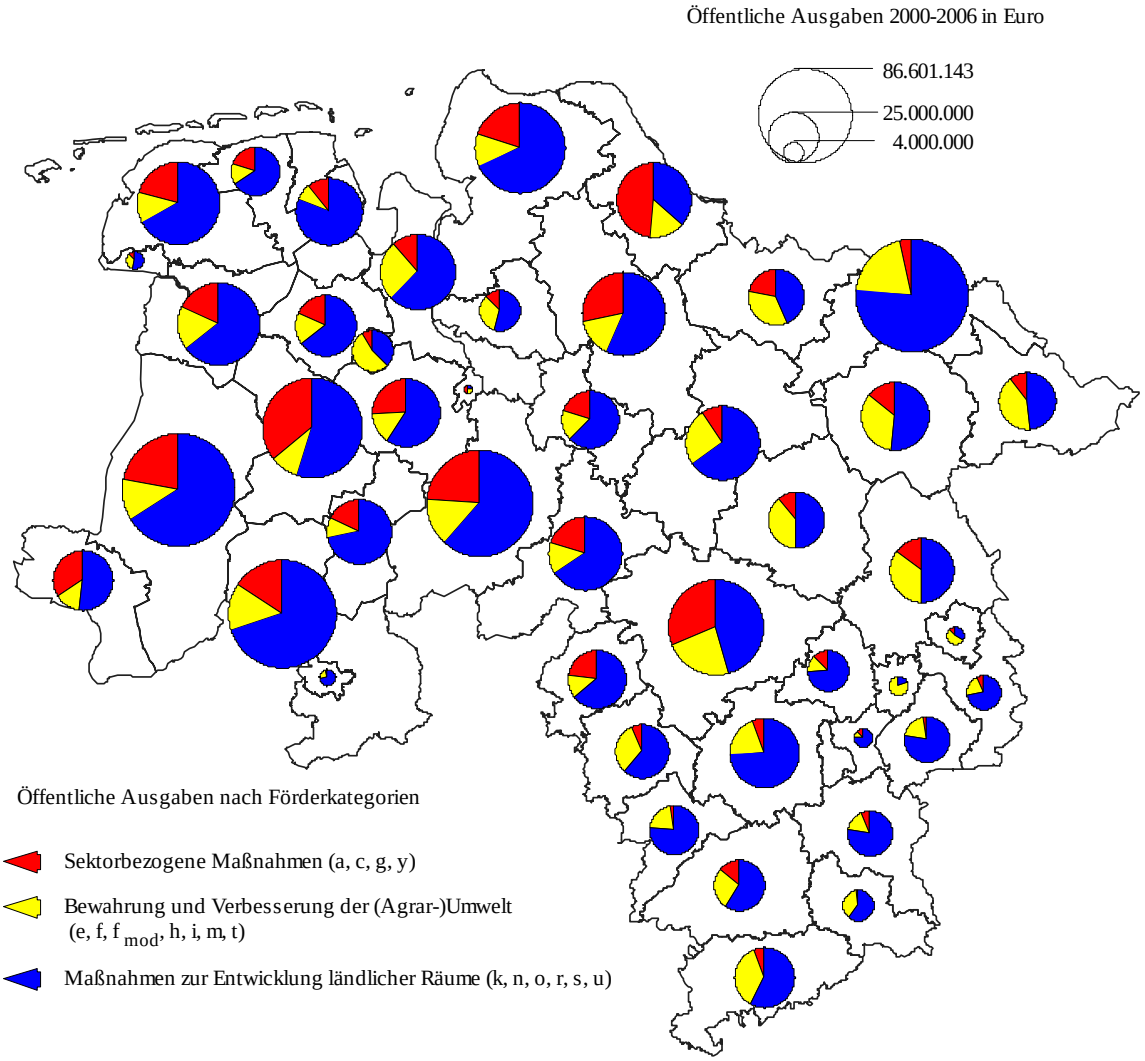
Räumliche Verteilung der Fördermittel von PROLAND[11]

PROLAND setzte insgesamt unterschiedliche räumliche Schwerpunkte (siehe Karte 2.1). Darüber hinaus ist eine Betrachtung nach Förderkategorien (siehe Tabelle 2.7)

[11] Einschließlich fakultativer Modulation.

aufschlussreich. Im Schnitt lag der Anteil der Förderkategorie „Sektorbezogene Maßnahmen“ bei 19 %. Deutliche Abweichungen nach oben finden sich v. a. in den Kreisen, in denen umfangreichere Investitionen in der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung stattfanden. Ebenfalls 19 % der öffentlichen Mittel wurden für flächenbezogene und investive Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Rund 62 % der öffentlichen Mittel flossen in die Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“.

Karte 2.2: Regionale Verteilung der Fördermittel von PROLAND einschließlich fakultativer Modulation 2000 bis 2006 nach Förderkategorien

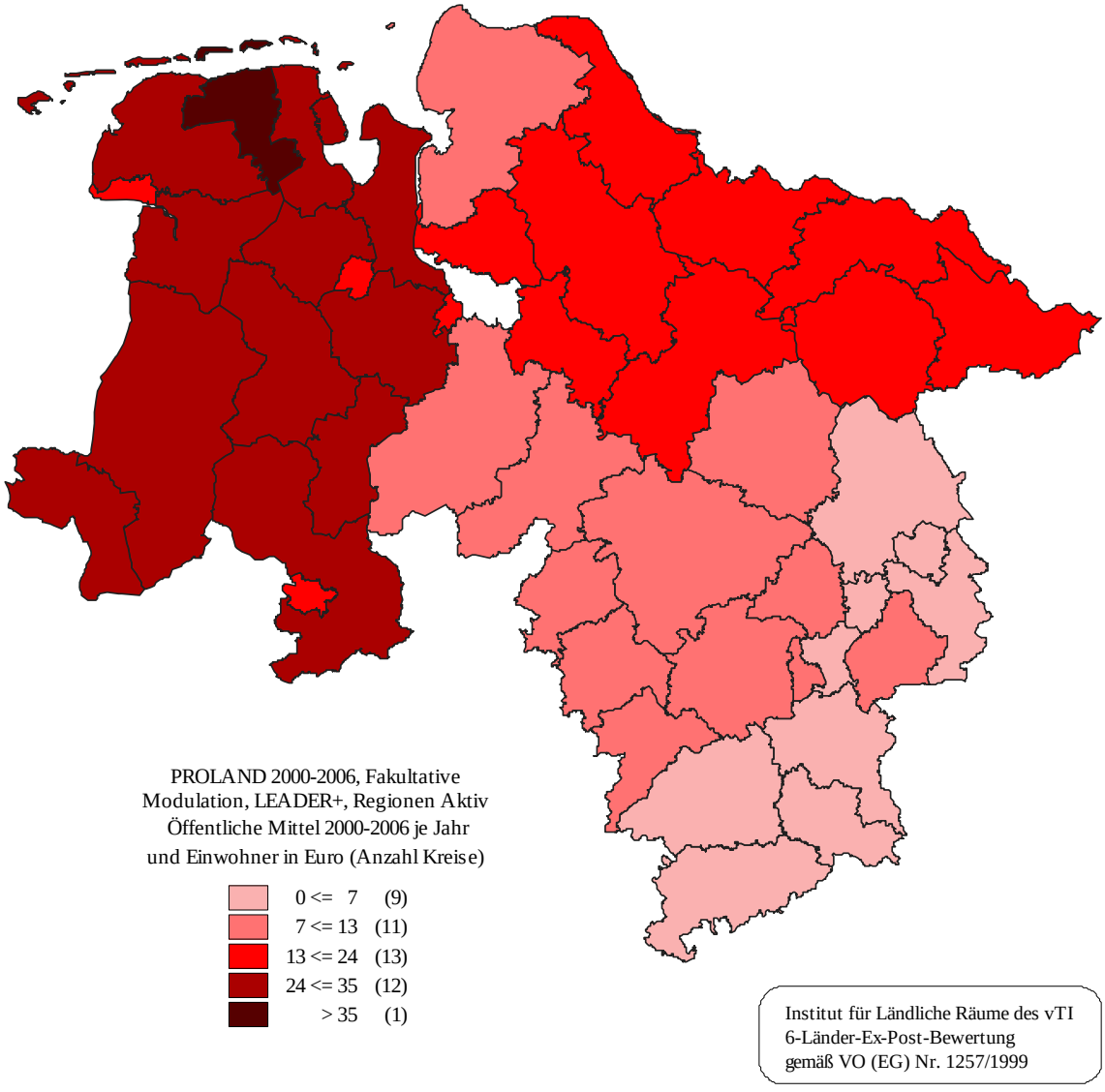


Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007b).

Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität

Da die absolute Mittelverteilung alleine aufgrund der unterschiedlichen Größe und Struktur der Kreise (z. B. bezüglich der Einwohnerzahl) wenig aussagekräftig ist, werden in einer weiteren kartographischen Darstellung die öffentlichen Mittel, die auf die ländliche Entwicklung abzielten (ohne den Küstenschutz) sowie LEADER+/Regionen aktiv, in Bezug zur Einwohnerzahl 2005 gesetzt. Deutlich wird eine Verteilung der einwohnerbezogenen Förderintensitäten (Euro öffentliche Mittel je Einwohner), die nahezu an die alten Bezirksregierungsgrenzen erinnert.

Karte 2.3: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität von PROLAND, LEADER+ und Regionen Aktiv



Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007b; 2008c), Modellregion Ostfriesland (2006), Wendland Elbetal (2006), MW (2004), Nordlichter-Region Weserland (2006), NLS (2008).

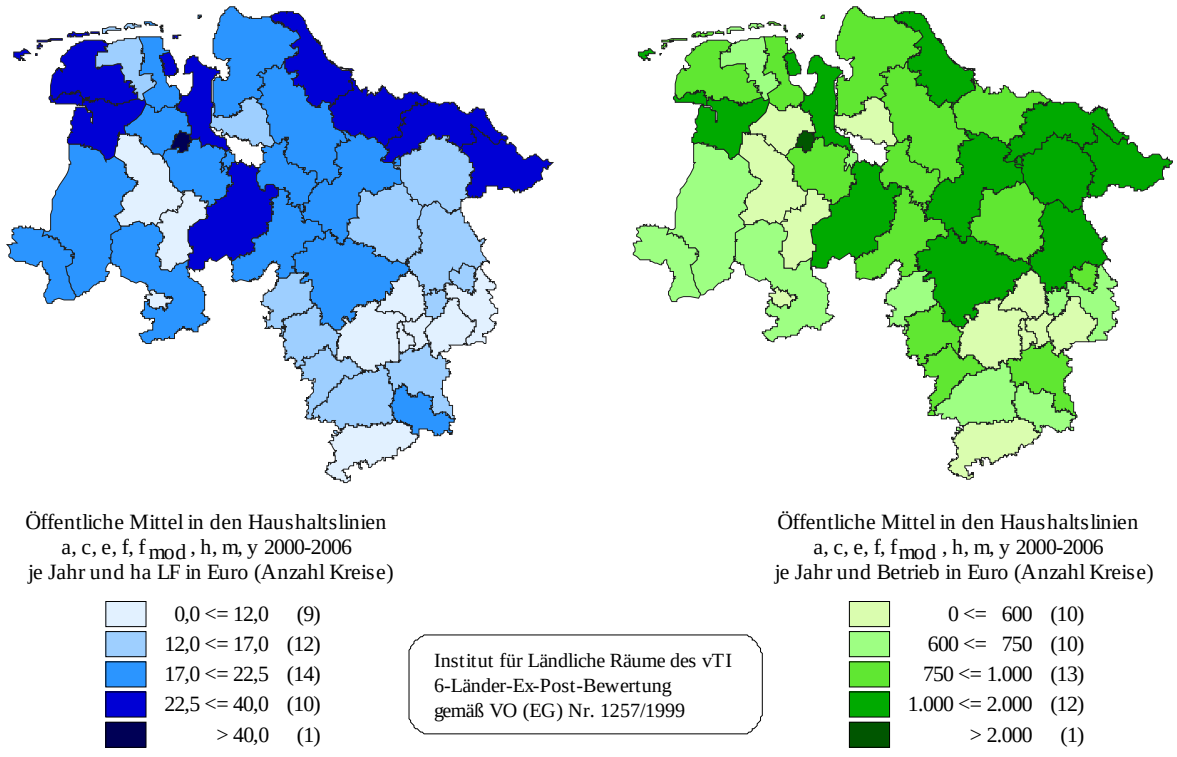
Errechnete sektorale Förderintensitäten

Die Förderung von PROLAND richtete sich mit Ausnahme von Förderschwerpunkt II vorrangig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potentielle sektorale Förderintensität zu erhalten, wurden die durchschnittlichen jährlichen öffentlichen Zuwendungen der vorrangig an landwirtschaftliche Betriebe (Destatis, 2005) gerichteten Maßnahmen (a, c, e, f, f_{mod}, h, y) zur LF und zur Zahl an landwirtschaftlichen Betrieben in den jeweiligen Kreisen gesetzt.

Die so ermittelten Förderintensitäten je Betrieb und je ha LF weisen vergleichbare räumliche Muster auf. Ein Schwerpunkt lag im Nordosten Niedersachsens, ein weiterer in den Grünlandregionen im Westen des Landes.

Im Durchschnitt lag die errechnete jährliche Förderintesität je ha LF bei 19 Euro. An der Spitze der Kreise lag der Landkreis Stade mit 35 Euro je ha LF. Die errechnete betriebliche Förderintensität lag im Durchschnitt bei rund 850 Euro. Der höchste ermittelte Wert lag im Landkreis Lüneburg bei rund 1.900 Euro je landwirtschaftlichem Betrieb.

Karte 2.4: Errechnete sektor- und flächenbezogene Förderintensitäten (Euro öffentliche Mittel 2000 bis 2006 je Jahr und ha LF bzw. Betrieb)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von ML (2007b) und (Destatis, 2005).

Aufgrund der starken Schwerpunktsetzung im Bereich der ländlichen Entwicklung fielen die errechneten durchschnittlichen sektoralen Förderintensitäten relativ niedrig aus, verglichen mit anderen Länderprogrammmen mit sektoraler Schwerpunktsetzung.

Literaturverzeichnis

Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Anlage Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Internetseite BMELV: http://www.bmelv-statistik.de. Stand 29.5.2007.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation, Stand 2005/12/21. email.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007c): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakulative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.Juli 2008.

BMELV, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2008b): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Stand 11/2006. e-mail.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.

Bornemann, H. und Koch, T. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel 2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000 - 2006, Endfassung des Endberichtes. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C25380527_L20.pdf. Stand 1.8.2008.

Bornemann, H., Koch, T., Evers, W., Hahne, U. und Iking, B. (2003): Endbericht, Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006,

Endfassung. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6189331_L20.pdf. Stand 29.8.2008.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.

DG Regio (2008): Niedersachsen Objective 2 Programme, Financial and Technical Information. Internetseite Regionalpolitik Inforegio: http://ec.europa.eu. Stand 25.7.2008.

Efken, J., Klepper, R., Krah, V., Nölle, J., Trefflich, A., Uetrecht, I. und Wendt, H. (2005): Kapitel 7: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-54. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036921.pdf. Stand 2.10.2007.

Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.

EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2: Einleitung. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-53. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036913.pdf. Stand 2.10.2007.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm

zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004a): Finanzübersicht PROLAND 2000-2006, Stand 16. November 2004. Schriftliche Mitteilung am 16.11.2004.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2004b): Antrag gemäß Art. 44 der VO(EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006 PROLAND. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Antrag gemäß Art. 51 der VO (EG) 817/2004 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006 PROLAND. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2004 bis 15.10.2005. Email.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Jahresbericht 2007, Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Niedersachsen (Fassung vom 26.05.2008). Hannover. Stand 31.7.2008b.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008c): Finanzielle Umsetzung LEADER+ Niedersachsen (Stand 31.12.2007). Email vom 02.07.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006.

Modellregion Ostfriesland (2006): Modellregion Ostfriesland, Abschlussbericht 2002-2006, Das Erreichte aufzeigen - den Steuerungsansatz bewerten (Teil 2). Internetseite Nova-Institut: http://www.nova-institut.de/ra-attach/16550/Abschlussbericht_2002_-_2005.pdf. Stand 25.7.2008.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2004): Niedersachsen, Strukturfondsperiode 2000-2006, Halbzeitbewertung für die Intervention des Ziel 3 in Niedersachsen, Evaluierung der durch den europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierten niedersächsischen Arbeitsmarktprogramme im Ziel 3. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007): Ziel-2-Programm Niedersachsen, Durchführungsbericht 2006. Hannover.

MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2008): Durchführungsbericht 2007, Ziel-2-Programm Niedersachsen. Internetseite MW: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C48997822_L20.pdf. Stand 29.8.2008.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2008): Bevölkerung und Katasterfläche in Niedersachsen, Stand 31.03.2008. Internetseite NLS: http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/mustertabelle.asp. Stand 29.8.2008.

Nordlichter-Region Weserland (2006): Abschlussbericht REGIONEN AKTIV der Nordlichter-Region Weserland, Das Erreichte aufzeigen - den Steuerungsansatz bewerten, Teil 2: Das Erreichte aufzeigen. Internetseite Nova-Institut: http://www.nova-institut.de/modellregionen/nachrichten.php?docid=788&typ=70&selecti1=2048&mexp=43. Stand 1.8.2008.

Wendland Elbetal (2006): Gesamtübersicht Projekte. Internetseite Nova-Institut: http://www.wendland-elbetal.de/index.php?projekte. Stand 25.7.2008.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2004): Tabelle 104: Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2002 bis 15.10.2003. Schriftliche Mitteilung.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Anne Margarian, Walter Dirksmeyer, Angela Bergschmidt, Henrik Ebers, Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner

Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **V**

3.0 Zusammenfassung 1

3.1 Untersuchungsauftrag 4

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung 5
3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 5
3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006 7

3.3 Untersuchungsdesign 9

3.4 Daten 11
3.4.1 Förderdaten 11
3.4.1.1 GAK-Berichterstattung 12
3.4.1.2 Bewilligungsdaten 12
3.4.1.3 Investitionskonzepte 13
3.4.1.4 Auflagenbuchführung 14
3.4.2 Sekundärstatistische Daten 16
3.4.2.1 Testbetriebsnetz 16
3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten 16
3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten 17
3.4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung 18
3.4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz 19
3.4.3.3 Beraterbefragung 19
3.4.4 Fazit und Empfehlungen 20

3.5 Finanzielle Ausgestaltung 22

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output) 23

3.7 Administrative Umsetzung 28

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006 30
3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen 30
3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 31

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission 34
3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen 34
3.9.1.1 Mitnahmeeffekte 35
3.9.1.2 Überwälzungseffekte 37
3.9.1.3 Verdrängungseffekte 38
3.9.1.4 Investitionshemmnisse 39

3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen 41
3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen 42
3.9.2.2 Rationalisierung 49
3.9.2.3 Produktqualität 52
3.9.2.4 Arbeitsbedingungen 52
3.9.3 Diversifizierung 53
3.9.4 Beschäftigungseffekte 56
3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben 56
3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft 57
3.9.5 Externe Effekte 59
3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern 59
3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen 66

3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur 71
3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien 73
3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel 76
3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung 78
3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten 78
3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung 80

3.11 Rahmenbedingungen ab 2007 81
3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion 81
3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung 84

3.12 Fazit und Empfehlungen 86

Literaturverzeichnis 91

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 3.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	6
Abbildung 3.2:	Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Niedersachsen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)	23
Abbildung 3.3:	Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Niedersachsens (2000 bis 2006)	25
Abbildung 3.4:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Niedersachsen und Deutschland (WJ 1999/00 bis 2006/07)	32
Abbildung 3.5:	Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)	33
Abbildung 3.6:	Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)	37
Abbildung 3.7:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter (maximal drei Nennungen)	41
Abbildung 3.8:	Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Niedersachsen	44
Abbildung 3.9:	Umsatzentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Betriebe und der Testbetriebe (TB) in Niedersachsen	51
Abbildung 3.10:	Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)	55
Abbildung 3.11:	Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (jeweils 150.000 bis 500.000 Euro Umsatzerlöse) in Niedersachsen	57
Abbildung 3.12:	Vereinfachte Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung	58
Abbildung 3.13:	Erosionsgefährdung der Ackerflächen der im Bereich Mulchsaat geförderten Betriebe und Niedersachsens insgesamt	64
Abbildung 3.14:	Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition	67
Abbildung 3.15:	Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition	68

Abbildung 3.16: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise 70

Abbildung 3.17: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland 75

Abbildung 3.18: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland der drei Börsentermine seit Juni 2007 83

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 3.1:	Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	10
Tabelle 3.2:	Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitions-konzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Niedersachsen	15
Tabelle 3.3:	Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	17
Tabelle 3.4:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Niedersachsen (2000 bis 2006)	22
Tabelle 3.5:	Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Niedersachsen (2000 bis 2006)	24
Tabelle 3.6:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Niedersachsen (2000 bis 2006)	27
Tabelle 3.7:	Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Niedersachsen	45
Tabelle 3.8:	Spezialisierte Milch-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Niedersachsen	47
Tabelle 3.9:	Vergleich der mit AFP geförderten Betriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Umsatz je AK) in Niedersachsen	50
Tabelle 3.10:	Anzahl der Förderfälle nach vorliegenden Investitionskonzepten	53
Tabelle 3.11:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	60
Tabelle 3.12:	Maschinenförderung in Niedersachsen	60
Tabelle 3.13:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien	69
Tabelle 3.14:	Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP	76

3.0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung inhaltlich auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission Bezug. Neben den Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung, Tier- und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben wird die Frage nach den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Förderung behandelt. Es ist zu beachten, dass die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung in die Analyse und Bewertung nicht eingehen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt werden.

Förderziele des AFP

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Erfolgslage oder Region. Eine klarere Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Niedersachsen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 209 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 6.138 Fälle gefördert von denen gut 60 % den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind.. Aufgrund der zwischenzeitlichen Öffnung der Förderung für sogenannte Ökomaschinen im Jahr 2003 stieg die Anzahl der Förderfälle deutlich an. Das geförderte Investitionsvolumen betrug insgesamt 928 Mio. Euro, wobei der Schwerpunkt der Förderung bei Rinderställen (43 %) und Schweineställen (20 %) liegt. Auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft entfielen 6 %, auf Diversifizierung dagegen lediglich 4 % des geförderten Investitionsvolumens,. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes folgt den Förderschwerpunkten Rind und Schwein und konzentriert sich daher im Westen und Norden des Landes.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnten nur 17 % der relevanten Förderfälle in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Diese problematische Datenlage erschwerte die Auswertungen erheblich. Bestimmte Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die

Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von der Mehrzahl der befragten Betriebsleiter nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für künftige Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft Flächenverfügbarkeit und hohe Pachtpreise angesehen, in der Direktvermarktung die Arbeitsüberlastung. Diese Aspekte können durch das AFP jedoch kaum positiv beeinflusst werden, was die Relevanz der Förderung verringert.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist aber schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass rund ein Viertel der Betriebsleiter nach eigener Einschätzung ohne AFP in völlig identischer Weise investiert und ein weiteres Drittel die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätte. Lediglich 7 % der Betriebsleiter hätten ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Dagegen hätten 8 % der Betriebsleiter ohne AFP sogar größere Investitionen durchgeführt als sie es mit Förderung taten. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

Förderwirkungen

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigt sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußert ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung ihres Einkommens nach der Investition. Deutliche Verbesserungen können auch bei der Arbeitsproduktivität und den Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden. Ein Anstieg der Milchkuhbestände und der Milchquote auf betrieblicher Ebene belegt den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh- und Rinder haltenden Betriebe. Insbesondere die Schweinebetriebe weisen auch gemessen an der Umsatzentwicklung ein starkes Wachstum auf.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zum großen Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wä-

ren. Zudem kann zwar die positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein direkter Einfluss der AFP-Förderung.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild. Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert, bei den Mastschweinen in Ställe mit Vollspaltenbuchten und in der Milchkuhhaltung verstärkt in Laufstallhaltungen. Die neuen Mastschweineställe führen in Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie Mitnahmeeffekte verursachte (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht identifiziert werden. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite bei der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristi-

gen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

Es wird daher, anknüpfend an die Empfehlungen der Zwischenbewertung, empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v.a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

3.1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Niedersachsen wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)[1] auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses[2] im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Sterner, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Margarian et al., 2006) voraus, die jeweils ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist Bestandteil des niedersächsischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume PROLAND, das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wurde. Das AFP unterlag daher den dort festgelegten Bewertungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht auch in den Gesamtbewertungsbericht zu PROLAND ein.

Neben dem AFP in Niedersachsen bewertet das vTI diese Fördermaßnahme auch in den anderen Bundesländern. Durch diese zentrale Regelung ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis für

[1] Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die FAL wurde zum 01.01.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (kurz vTI).

[2] Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren Gebietseinheiten (z. B. Norddeutschland, früheres Bundesgebiet) zu nehmen. Dies wird jeweils deutlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Niedersachsen werden in den länderübergreifenden GAK-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden..

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, den Ländern alle Optionen offenzuhalten. Die Bundesländer – so auch Niedersachsen – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

Aus den Erlassen der Fachbehörde ergeben sich zahlreiche Hinweise auf mögliche Förderziele durch die Konkretisierung der Förderrichtlinien. So wird ein Teil des Fördermitteleinsatzes über Bewilligungskontingente für bestimmte betriebliche Investitionen in den Bereichen Diversifizierung, ökologisch wirtschaftende Betriebe, Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes, Gartenbau sowie in bestimmten Naturschutzgebieten gesteuert (z.B. NMELF, 2000). Ansonsten ist das Eingangsdatum der Anträge Prioritätskriterium.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Margarian et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur im Hinblick auf eine zielgerichtete Implementierung einer Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Nord-Länder“ Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 3.1 dargestellt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Für Niedersachsen wurde nur eine Region mit spezifischen Problemen durch die Landesvertreter identifiziert: die Intensiv-Veredlungsregion Vechta-Cloppenburg mit dem Problem der Nährstoffverwertung. Dieses Problem wurde mit Blick auf die Maßnahme AFP weniger als Umweltproblem gewichtet als vielmehr als Hindernis für die weitere Entwicklung der Betriebe. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wurde hier, wie für alle anderen Regionen Niedersachsens auch, als wesentliches Ziel der Förderung genannt.

Abbildung 3.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		**Förderziele**
Agrarstrukturelle Probleme *(Gunststandorte)*	→	Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme *(Grenzstandorte)*	→	Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachflächen	→	Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche	→	Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme	→	Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Weitere Schwierigkeiten, die in ganz Niedersachsen das Erreichen des Ziels einer möglichst effizienten Produktionsstruktur verhindern und auf die die Förderung reagieren sollte, sind nach Ansicht der Landesvertreter:

- Geringe Betriebsgröße,
- geringe Rentabilität der Betriebe,
- geringe Liquidität der Betriebe,
- hohe Umweltauflagen,

} spezifische Probleme der Vieh haltenden Betriebe

- geringe Bodenverfügbarkeit,
- große Politikunsicherheit.

Beachtenswert ist, dass das AFP nur für ein genanntes Entwicklungshemmnis einen direkten Ansatzpunkt bietet, nämlich geringe Liquidität der Betriebe.

Im Rahmen des Workshops ist es nicht gelungen, für Niedersachsen eine stringente Interventionslogik auf der Basis der landes- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen.[3] Aus den Aussagen der Landesvertreter geht lediglich hervor, dass Niedersachsen mit dem AFP primär das Ziel verfolgt, die Produktionseffizienz zu steigern und den Strukturwandel zu beschleunigen.

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung seit dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Sterner, 2003) sowie deren Aktualisierung (Margarian, 2005) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen ab dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr **2003** wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme

[3] Bereits in der Programmplanung für PROLAND fehlt in der Stärken-Schwächen-Analyse eine regional bzw. nach Produktionsrichtungen differenzierte Beschreibung der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Probleme.

50.000 Euro nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahre Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr zu dem bislang recht strikten Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem wurde der Stellenwert der Förderung tiergerechter Haltungsformen aufgewertet. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich berücksichtigt werden sollte, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die in einer Anlage zur Förderrichtlinie definierten „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllen, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurden bspw. die Anbindehaltung bei Milchvieh und die Käfighaltung bei Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro (vgl. Margarian et al., 2005, S. 9).

Aufgrund der schnellen Ausschöpfung des Bewilligungskontingentes wurde in Niedersachsen im Jahr **2005** eine Priorität für die Bewilligung von Investitionen im Rindviehbereich festgelegt. Die Möglichkeit der Förderung von regenerativen Energien zur Einspeisung in die öffentlichen Netze wurde wieder abgeschafft. Im gleichen Jahr wurden die Untergrenze für Kleine Investitionen von 10.000 Euro auf 20.000 Euro und diejenige für Große Investitionen von 50.000 Euro auf 100.000 Euro angehoben. Die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde deutlich eingeschränkt.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung lange über den aktuellen Förderzeitraum hinaus im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens geblieben ist. Die bestehende Zielvielfalt führt dazu, dass die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderfähigen Investitionen enthalten und nicht genügend auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind.

3.3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an den Zielen, die das Land Niedersachsen mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 3.2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen, sowie den von der Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen.

Die zentralen Bewertungsfragen des von der Europäischen Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen,
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.[4] Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Betrieben in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind im Hinblick auf eine umfassende Maßnahmenbewertung stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – ursprünglich ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Da das in der Richtlinie genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung vor-

[4] Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

aussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 3.10). Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses[5] als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte[6] einer Investitionen auftreten.

Tabelle 3.1: Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden[7]	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredlungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)[8]	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung
Umweltschutz	Erosionsschutz	- C-Faktor Berechnung (nach Auerswald, 2002)	- InVeKoS-Daten, - Erosionskarten des LBEG, - Investitionskonzepte
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Nat. Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

[5] Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

[6] Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben (siehe Kapitel 9.2.3 und 9.2.4).

[7] Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

[8] Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Betriebe ohne Förderung auch im Testbetriebsnetz kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes, die größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methodik und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 3.2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Bereiche Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Veredlung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 3.6).

Die Analysen werden großenteils auf große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese ein besseres Datenmaterial vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) und die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung negativ bewertet wurde (Margarian et al., 2005).

3.4 Daten

3.4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind für eine Ex-post-Evaluation besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze**: Für eine Ex-post-Evaluation sollten die Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.
- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende Betriebsnummern (bzw. EU-Fördernummern) behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten und Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte (IK) für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben**: Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchen Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch er-

fasste Fördertatbestände (z. B. Maschinenförderung differenziert nach Pflanzenschutz, Mulchsaat, Wirtschaftsdüngerausbringung).

- **Bereitstellung durch die Bundesländer/Behörden**: Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf der GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

3.4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP, differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Dadurch ist unklar, wie weit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben der mangelnden Sorgfalt bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst werden als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. parallel dazu auch nach Förderzielen, aufgeteilt werden.

3.4.1.2 Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Mittelflusses auf der Basis der Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienten der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Die Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten ist, soweit das beurteilt werden kann, gut. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind die Daten überwiegend vollständig. Das einzige Problem bestand in Niedersachsen in der organisatorischen Änderung der Zuständigkeiten für die Bewilligung im Rahmen des Zusammenschlusses der beiden Landwirt-

schaftskammern (LWK) zum 01.01.2006, die mit Blick auf einzelne Variablen zu einem Bruch in der Statistik führte.

3.4.1.3 Investitionskonzepte

Aus Niedersachsen liegen 4.737 Investitionskonzepte (IK) aus den Bewilligungsjahren 2000-2006 in digitaler Form (Excel-Dateien) vor (siehe Tabelle 3.2). Bei insgesamt 6.138 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 77 %. Das Fehlen der übrigen IK dürfte darauf zurückzuführen sein, dass im ehemaligen Kammerbezirk Weser-Ems die IK für die Jahre 2000 bis 2002 nur in Papierform vorliegen[9] und damit für die Evaluation nicht nutzbar sind. Da dieser frühe Abschnitt des Untersuchungszeitraums für Vorher-Nachher-Analysen von zentraler Bedeutung und die Region ein wichtiger Förderschwerpunkt Niedersachsens („grünes Dreieck“) ist, wurde im Rahmen der Ex-post-Evaluation die Zusendung der digitalen Originale der IK von den beiden großen Betreuungsgesellschaften NLG mbH und NBS-Bauernsiedlung GmbH sowie von einigen privaten Betreuern erbeten. Allerdings konnten die digitalen Daten nur noch von wenigen Betreuern zur Verfügung gestellt werden.[10]

In Niedersachsen wurden zwei IK-Typen eingesetzt:

– Bis zum Bewilligungsjahr 2002 wurde das alte vierseitige BML-IK verwendet; dabei hat die NBS-Bauernsiedlung GmbH einige Modifikationen an dem IK vorgenommen.

– Ab dem Bewilligungsjahr 2003 kam das bundeseinheitliche neue Standard-IK mit der Variablenliste zur Anwendung.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind die IK in Niedersachsen recht homogen. Allerdings sind in den alten IK evaluationsrelevante Variablen wie das IST-Jahr sowie die EU- bzw. VIT-Nummer nur unvollständig und recht heterogen ausgefüllt und formatiert worden. Während das IST-Jahr noch mit vergleichbar wenig Aufwand „rekonstruiert" werden konnte, war der Aufwand bei der zentralen Identifikationsvariable EU-Nummer sehr viel größer. Es gelang häufig nicht, die fehlende Variable zu generieren, worunter auch die Zusammenführung mit den Jahresabschlüssen (JA) der Auflagenbuchführung litt.

Ein Problem sind - unabhängig vom IK-Typ - offensichtlich falsche EU-Nummern. Die in den IK eingetragenen EU-Nummern unterscheiden sich in einigen Fällen von denen, die im Dateinamen verwendet wurden (und anhand der Regionalisierbarkeit korrekt erschei-

[9] Die Landwirtschaftskammer musste die digitalen IK in Papierversion archivieren.

[10] Für die Antragsjahre 2000 bis 2002 liegen 1.022 IK vor, davon nur 267 von der Kammer Oldenburg.

nen). Eine mögliche Ursache dieser Fehler könnte die Praxis einiger Betreuer sein, die IK für neue Förderfälle durch Überschreibung von IK aus älteren, bereits vorliegenden Fällen zu erstellen, wodurch die EU-Nummern älterer Förderfälle in den IK erhalten blieben.

Ein weiteres Problem resultiert daher, dass einige Berater insbesondere im Bereich der Erfolgsrechnung auf externe Dateien Bezug nahmen und diese Bezüge bzw. die Zellinhalte bei der Weitergabe der IK an die FAL verloren gingen.

Da verbale Maßnahmenbeschreibungen in den IK nicht vorliegen, ist eine Überprüfung der (monetären) Angaben zu den Investitionsobjekten nicht möglich. Daher können Diskrepanzen zwischen verschiedenen Datenquellen, wie sie etwa bei der Maschinenförderung auftreten, nicht geklärt werden. Hier wurden in den GAK-Angaben 846 Förderfälle in den Jahren 2003 bis 2006 angegeben (BMELV, versch. Jgg.b), in den IK dagegen 1.410 (entsprechend der Variablen „Maschinen: Pflanzenschutztechnik, Boden schonende Ackertechnik etc.“ im Arbeitsblatt „Struktur der Maßnahme“).

Problematisch für die Analyse spezifischer Fragen ist, dass die in den IK verwendeten Kategorien nicht denen in den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung entsprechen. Dadurch können viele sinnvolle Auswertungen nicht durchgeführt werden. Als Beispiel kann die Diversifizierung angeführt werden, bei der die förderfähigen Investitionssummen für Investitionsobjekte in den IK anders differenziert sind als Aufwand und Ertrag von Handel, Dienstleistungen und Nebenbetrieben in der Auflagenbuchführung. Zudem fallen bei der Auswertung spezifischer Fragestellungen immer wieder Angaben auf, die nicht korrekt zu sein scheinen (z. B. Dauer der Wirtschaftsdüngerlagerung) und auf wenig Sorgfalt beim Ausfüllen der Tabellen schließen lassen.

Für die kombinierte Auswertung aus IK und Jahresabschluss wurden lediglich die im IK angegebenen Ist-Jahre 1998 bis 2002 herangezogen, um einen ausreichenden Abstand zwischen geförderter Investition und den JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 weisen dagegen einen zu geringen Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung anhand der Auflagenbuchführung auf. Somit reduziert sich die Zahl von 4.514 IK auf 918 IK, von denen 78,5 % der Fälle mindestens einen JA der Auflagenbuchführung vorgelegt haben.

3.4.1.4 Auflagenbuchführung

Für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 in Niedersachsen wurden von der Landwirtschaftskammer insgesamt 4.625 Jahresabschlüsse zur Verfügung gestellt (Tabelle 3.2). Davon konnten jedoch lediglich 4.117 Jahresabschlüsse den 1.600 geförderten Betrieben bzw. 1.841 Förderfällen (Mehrfachförderungen) anhand einer Identifikations-

nummer zugeordnet werden. Bei 2.432 Großen Investitionen in der Förderperiode 2000 bis 2006 entspricht dies einer „Trefferquote“ von ca. 66 % der geförderten Betriebe bzw. ca. 76 % der in Frage kommenden Förderfälle. Es fehlen insbesondere Abschlüsse des Wirtschaftsjahres 2005/06. Über den gesamten Förderzeitraum betrachtet liegen Abschlüsse überwiegend nur für die ersten Jahre nach der Bewilligung vor. Das ist für die Auswertungen problematisch, da die Wirkungen vielfach erst einige Jahre nach Umsetzung der Investition eintreten und damit unter Umständen diese Wirkungen aufgrund nicht mehr vorliegender Buchführungsdaten nicht erfasst werden.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Karenzjahre werden allgemein als notwendig erachtet – werden die Jahresabschlüsse der WJ 2002/03 und 2003/04 nicht in die Auswertung einbezogen. Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, sind die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 3.9) vorsichtig zu interpretieren.

Tabelle 3.2: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Niedersachsen

Investitionskonzepte			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Jahresabschluss (in %)	Wirtschaftsjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	159	86,8		
1999	416	84,4		
2000	232	75,4		
2001	57	70,2	2000/01	1
2002	54	31,5	2001/02	16
2003	1.257	30,2	2002/03	987
2004	801	28,3	2003/04	1.243
2005	701	35,9	2004/05	1.408
2006	837	17,2	2005/06	961
sonstige*	223	'-	sonstige*	9
Insgesamt	4.737	38,2	Insgesamt	4.625

* Ohne Jahresangabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

Außerdem erschwerten inhaltliche Mängel der Auflagenbuchführung die Verbindung mit den Investitionskonzepten oder machten diese unmöglich. Die häufigsten Defizite bei der Auflagenbuchführung waren:

- eine fehlende Identifizierung der Betriebe anhand der Deckblatt-Angaben[11],
- unzulässiger Text in numerischen Feldern,
- unzulässige Formatierungen,
- mehrere Abschlüsse (Wirtschaftsjahre) in einer Datei,
- zusätzliche und gemäß BMELV-Abschluss unzulässige Datenspalten (Generierung durch falsche Trennzeichen),
- fehlende Strukturdaten wie Betriebsfläche, Arbeitskräfte[12] und Milchquoten.

Diese Mängel sind in aller Regel auf Unachtsamkeiten bei den Stellen zurückzuführen, die die csv-Dateien erstellen, d. h. bei den für die geförderten Unternehmen tätigen Steuerberatern und Buchführungsgesellschaften.

3.4.2 Sekundärstatistische Daten

3.4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Selektion der *Netto*förderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe mit weitgehend vergleichbaren nicht geförderten Betrieben nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zur Betrachtung der geförderten Betriebe herangezogen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen und nicht identifiziert werden können (siehe Fußnote 4, S. 8). Im Referenzzeitraum waren je nach Wirtschaftsjahr Daten von 1.738 bis 1.812 niedersächsischen Testbetrieben bzw. 1.088 identischen Betrieben verfügbar.

3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrar-

[11] Die Generierung der EU-Nummer aus Dateinamen war aufwändig und nicht immer möglich.

[12] Z. B. fehlen Angaben zu Familienarbeitskräften bei 35 % der vorliegenden Jahresabschlüsse, bei 32 % fehlen AK-Angaben vollständig.

strukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) [13] für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

Für die Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR[14] veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungs-jahre	N	Stichprobe	
					n	%
Niedersachsen	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2002	600	434	72
	Direktvermarktung	Betriebsleiter	2000 - 2003	29	18	62
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732[15]	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

[13] Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die beiden Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

[14] Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

[15] Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweineställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweineställe deutlich unter 700 Förderfällen.

3.4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung

In den Monaten Februar und März 2007 wurde eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren[16] 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 € förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten (30.000 € bei Direktvermarktung). Während die Befragung für die Direktvermarktung in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern durchgeführt wurde, erfolgte die landwirtschaftliche Befragung bundesweit. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielt die Befragung im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Verfahrens durch die Bundesländer. In der Befragung zur Direktvermarktung wurden zusätzlich auch die Inhalte und die Qualität der Beratung zur Investition in die Direktvermarktung und ihr Einfluss auf die Investitionsentscheidung erfasst. Informationen zum landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen (Familien-) Einkommen wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt.

In Niedersachsen kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 770 Betriebe als Befragungsteilnehmer in Frage. Zwecks Einhaltung einer bundesweit vergleichbaren Befragungsquote wurden in Niedersachsen schließlich mittels Zufallsauswahl 600 Betriebe befragt. Die Rücklaufquote betrug rund 72 % (Bundesdurchschnitt: 68%).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Niedersachsen und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, in Niedersachsen großenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).[17]

---

[16] Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

[17] Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

3.4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall gebaut hatten.[18]

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme des Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber Sachsen, das Saarland und Thüringen aus während Hessen und Brandenburg nur an der Mastschweine-Erhebung teilnahmen. Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlsatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren, sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch. Dabei wurde eine Vielzahl an Informationen zu Stall (und Weide), Fütterung, Tiergesundheit etc. abgefragt. Für die Auswertungen stehen aus dieser Erhebung die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

3.4.3.3 Beraterbefragung

Für die Analyse der Wirkung des AFP auf die Strukturentwicklung wurde eine geschlossene und standardisierte Befragung landwirtschaftlicher Berater in ganz Deutschland durchgeführt. Ziel war es, durch die Befragung einen Überblick über die Situation der Betriebe insbesondere mit Blick auf die agrarstrukturellen Bedingungen für alle Regionen zu

[18] Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.

erhalten. Die Angaben der Experten wurden für die Durchführung einer regionalisierten quantitativen Analyse verwendet.

In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet, was einer Rücklaufquote von 37 % entspricht. Allerdings war insbesondere in Niedersachsen die Heterogenität der Beratungsstruktur mit privaten Anbietern unterschiedlichster Organisation auf der einen und einer Offizialberatung durch die Landwirtschaftskammer auf der anderen Seite besonders hoch. Die aufgrund der Ergebnisse einer Internetrecherche angeschriebenen Berater stammten daher oft aus den gleichen Institutionen, waren inzwischen durch andere ersetzt worden oder ganz aus der Beratungs- oder Betreuungspraxis ausgeschieden. Zieht man diesen Anteil von den versandten Fragebögen ab, so liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

3.4.4 Fazit und Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Förderdaten, da die Verwendung der sekundärstatistischen Daten sowie der Primärdaten weitgehend problemlos war.

Die mangelnde Qualität der Förderdaten (nicht nur aus Niedersachsen) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt.[19] Auf Seiten der Landwirte entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereit gestellt werden müssen (z.B. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn diese Daten nicht ausgewertet werden können. Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar sind.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

[19] Für alle in die Bewertung einbezogenen Bundesländer mussten mehr als zwei volle Personenjahre in die Aufbereitung der Daten gesteckt werden, bevor mit deren Auswertung begonnen werden konnte.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sogenannte Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- EU-Nummern der Betriebe müssen in den IK **und** Jahresabschlüssen (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität werden jedoch gegenwärtig kaum ausgefüllt. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu erfassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
  - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) oder mindestens fünf Jahre nach Verwendungsnachweis ihren Jahresabschluss in Form einer csv-Datei übergeben.
  - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
  - Von den Gartenbaubetrieben sind die Daten über das Zentrum für Gartenbau in Hannover zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) bereit zu stellen.
  - Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WIN-PLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.[20]

[20] In Bundesländern, die die Auflagenbuchführung für eigene statistische/wissenschaftliche Untersuchungen nutzen, ist die Datenqualität wesentlich besser. Das liegt daran, dass die Angaben dort zentral bei einer Landesanstalt gesammelt und Plausibilitätschecks durchgeführt werden.

Die seit 2007 in Niedersachsen geltende Einschränkung der standardisierten Auflagenbuchführung von zehn auf fünf Jahre (ab Bewilligung) wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Diese Zeitspanne beträgt mindestens zwei Jahre. Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Wenn zwischen dem Zeitpunkt der Erteilung des Bewilligungsbescheides und der Inbetriebnahme der geförderten Investitionen zusätzlich ein größerer Abstand (mitunter mehrere Jahre) liegt, ist eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung angemessen, obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten werden. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist jedoch für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich.

3.5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Niedersachsen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 209 Mio. Euro (Tabelle 3.4). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land finanziert, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % der Ausgaben übernimmt. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 50 % der Gesamtausgaben betragen. Niedersachsen hat jedoch lediglich einen Kofinanzierungssatz von 25 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 30 % betrug.

Tabelle 3.4: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Niedersachsen (2000 bis 2006)

Haushaltsjahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)					Landesanteil (%)
			GAK		Zusätzliche Landesmittel	
	Insgesamt	EAGFL	Bund	Land		
2000 [1)]	12.852	0	7.560	1.890	3.402	41,2
2001	25.009	6.200	11.285	7.524	0	30,1
2002	34.477	8.567	15.546	10.364	0	30,1
2003	37.490	9.262	16.937	11.292	0	30,1
2004	32.649	7.849	14.880	9.920	0	30,4
2005	33.762	8.038	15.435	10.290	0	30,5
2006	33.638	8.132	15.304	10.203	0	30,3
2000 - 2006	209.878	48.047	96.948	61.482	3.402	30,9

[1)] Im Jahr 2000 sind die Altverpflichtungen aus früheren Förderperioden in den Werten enthalten, da sie in den GAK-Tabellen für 2000 nicht separat ausgewiesen wurden.

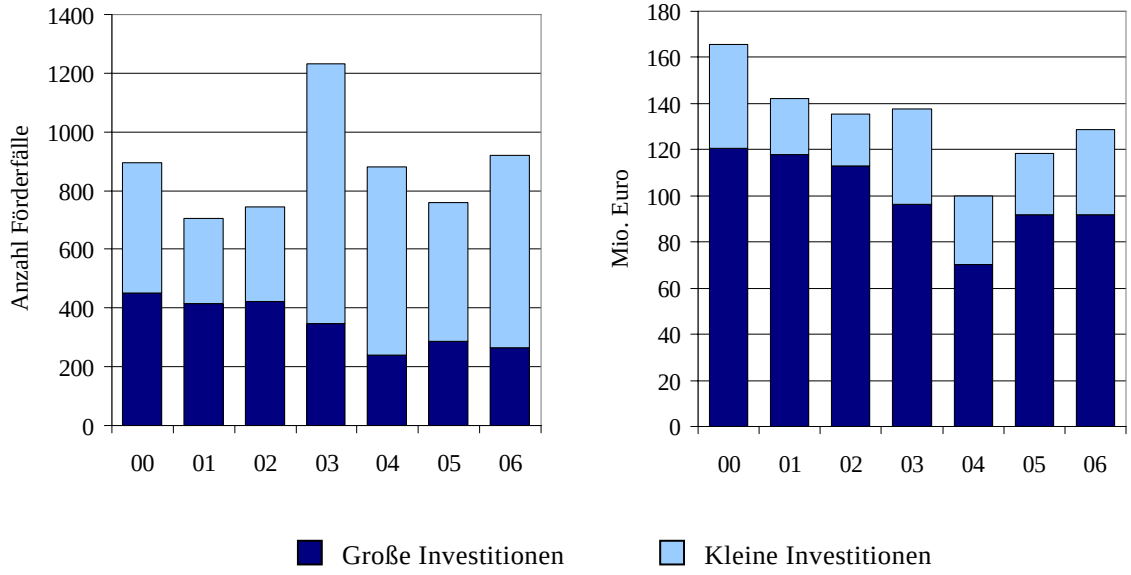
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

Im AFP wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 6.138 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen fast 40 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) schwankte stark und lag insbesondere in den Jahren 2003, 2004 und 2006 über dem Durchschnitt (Abbildung 3.2). Während die Gesamtzahl der Förderfälle normalerweise zwischen 700 und 900 Fälle erreichte, war sie in 2003 mit mehr als 1.200 Fällen deutlich höher. Dies ist ausschließlich auf den Anstieg bei Kleinen Investitionen zurückzuführen, der mit der Öffnung der Förderung für „Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft zur besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion“ (z. B. Mulchsaatgeräte) zu erklären ist. Ähnliches gilt für das Jahr 2004. Die Anzahl der Förderfälle bei Großen Investitionen ging von 452 Fällen im Jahr 2000 auf durchschnittlich rund 250 Förderfälle in den Jahren 2004 bis 2006 zurück.

Abbildung 3.2: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Niedersachsen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 6.138 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf

928 Mio. Euro. Damit erreichte das durchschnittliche förderfähige Investitionsvolumen ein Niveau von gut 150.000 Euro pro Förderfall. Die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina nahm von 2000 bis 2004 von 165 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro ab und stieg anschließend bis 2006 wieder auf 129 Mio. Euro an. Das zeigt, dass die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina nicht dem Verlauf der Förderfälle folgte (Abbildungen 3.2). Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen 75 % auf Große Investitionen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Volumen von ca. 290.000 Euro pro Förderfall. Bei Kleinen Investitionen beträgt der Wert etwa 60.000 Euro je Fall.

Bei Berücksichtigung der förderfähigen Investitionsvolumina nahmen landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit fast 90 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen ein (Tabelle 3.5).

Tabelle 3.5: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Niedersachsen (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	98	99	95	78	82	87	84	89
- Rinderställe	*52*	*21*	*45*	*44*	*33*	*51*	*52*	*43*
- Schweineställe	*12*	*57*	*25*	*8*	*12*	*14*	*10*	*20*
- Sonstige Ställe	*4*	*3*	*2*	*8*	*3*	*9*	*8*	*5*
- Gewächshäuser	*7*	*9*	*3*	*2*	*4*	*1*	*3*	*4*
- sonst. Gebäude	*22*	*9*	*19*	*17*	*30*	*13*	*11*	*17*
Geräte / Maschinen	0	0	1	15	13	8	11	6
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	2	1	2	2	3	1	1	2
Sonstige	0	0	2	5	2	4	5	2

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Aufgrund der hohen Investitionsvolumina bei Gebäuden liegt der Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle jedoch nur bei 67 %. Von den Gebäuden machen wiederum die Rinderställe mit knapp einem Drittel der Förderfälle und 43 % des förderfähigen Investitionsvolumens den größten Anteil aus. Die Förderung der Schweineställe hängt stark von den Möglichkeiten zur Aufstockung im Rahmen der Förderung ab, die 2001 positiv auf die Förderfälle in diesem Bereich durchschlugen. In der Kategorie der sonstigen Gebäude sind überwiegend Maschinen- und Lagerhallen vertreten. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 entfielen 6 % der förderfähigen Investitionsvolumina bzw. über ein Viertel der Förderfälle im AFP auf Maschinen und Geräte, insbesondere in den Jahren ab 2003. Investiti-

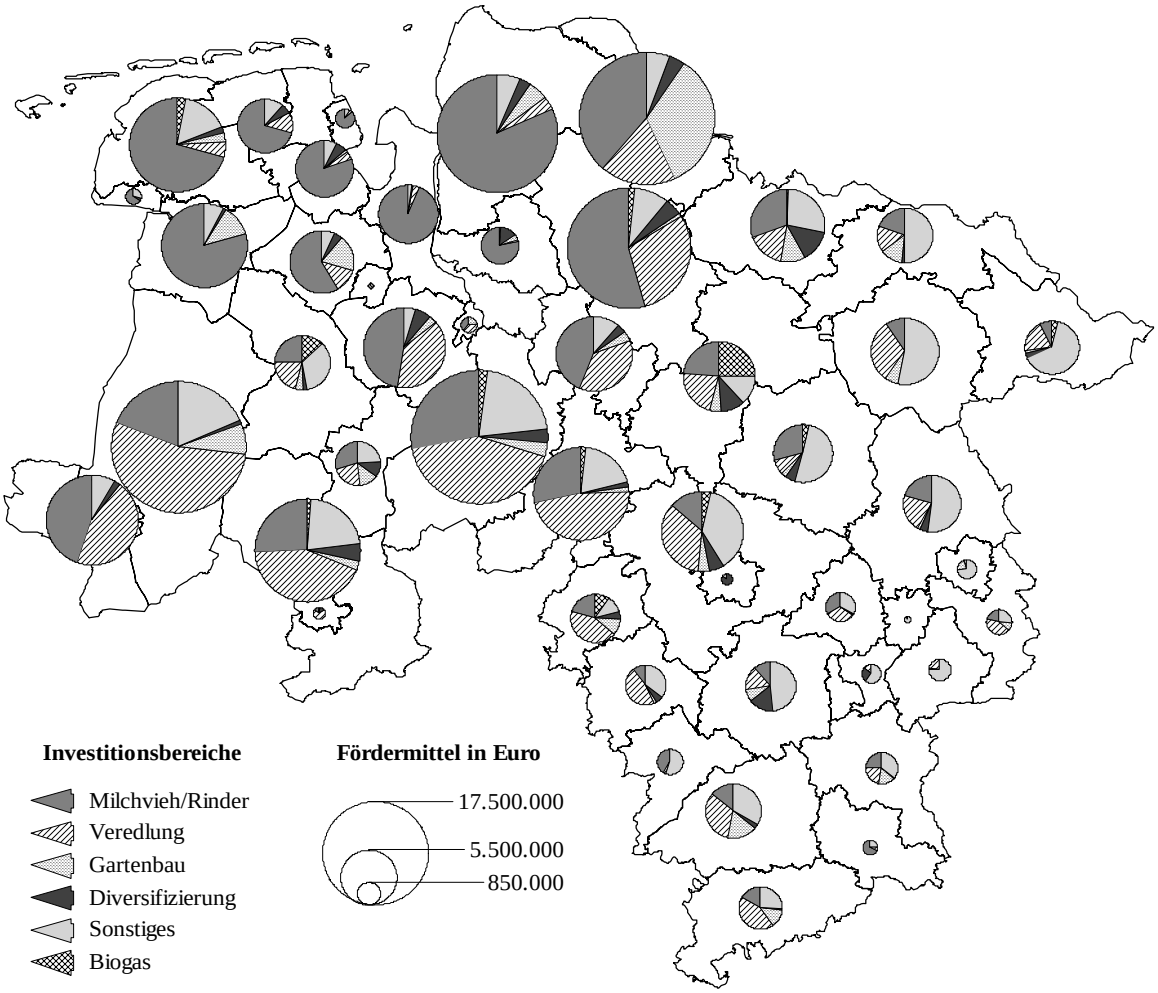
onen in die Einkommensdiversifizierung waren in Niedersachsen hingegen von geringer Bedeutung.[21]

Regionale Verteilung

Die in Abbildung 3.3 dargestellte Verteilung der Fördermittel wird überwiegend durch die in den Landkreisen vorherrschenden Produktionsrichtungen bestimmt. Die meisten Mittel fließen in die Regionen im Norden und Westen Niedersachsens, wo Futterbau- und Veredlungsbetriebe dominieren. Dabei fällt auf, dass auf die hoch spezialisierte Veredlungsregion Cloppenburg/Vechta deutlich weniger Mittel entfallen. Hier dürfte die Bestimmung des Landes Niedersachsen, dass „in Gebieten mit hoher Nutztierdichte [...] die Förderung im Bereich der Schweine und Geflügelhaltung auf emissionsmindernde Investitionen beschränkt“ wird (Niedersächsischer Einführungserlass AFP, 2003), eine Rolle spielen.

Abbildung 3.3: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Niedersachsens (2000 bis 2006)

[21] Der in Tabelle 6.1 aufgeführte Anteil der Investitionen in die Diversifizierung beinhaltet allerdings keine Investitionen im Energiebereich. Werden diese berücksichtigt, beträgt der prozentuale Anteil am förderfähigen Investitionsvolumen 4,2 %, wie im folgenden Abschnitt über Investitionen in die Einkommensdiversifizierung dargestellt.



Quelle: Bewilligungsdaten der LWK Hannover und Weser-Ems, ab 2005 LWK Niedersachsen, eigene Darstellung.

Außerdem waren Aufstockungsinvestitionen im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung nur möglich, wenn ein entsprechendes Marktpotenzial nachgewiesen werden konnte; diese Möglichkeiten bestanden im Förderzeitraum 2000 bis 2006 nur in Einzeljahren in einem zahlenmäßig begrenzten Umfang.

Im Einzugsgebiet Hamburg werden besonders viele Investitionen aus dem Bereich Gartenbau gefördert. Deutlich weniger Mittel fließen dagegen in die südlichen Landkreise Niedersachsens, die ackerbaulich dominiert sind. Hier wurden in erster Linie Maschineninvestitionen und Lagerhallen gefördert. Diversifizierung spielt überall eine geringe Rolle, Mittel für die Errichtung von Biogasanlagen sind verstärkt nach Soltau-Fallingbostel geflossen.

Investitionen in die Einkommensdiversifizierung

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde auch im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert.

Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Niedersachsen (2000 bis 2006)

Förderbereich	Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens (Mio. Euro)	
	Anzahl	in %	Mio Euro	in %
Insgesamt	6.138	100,0	927,7	100,0
davon:				
- Direktvermarktung	105	1,7	11,3	1,2
- Urlaub auf dem Bauernhof	25	0,4	3,4	0,4
- Sonstige Diversifizierung	6	0,1	7,3	0,8
- Photovoltaikanlagen	43	0,7	4,3	0,5
- Biogasanlagen	28	0,5	13,3	1,4

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Obwohl der Diversifizierung insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen wird, schlägt sich dies nur wenig in den niedersächsischen Förderzahlen nieder (Tabelle 3.6). Insgesamt entfielen lediglich 3,5 % der Förderfälle und 4,2 % der

förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich.[22] Ausgehend von den Förderfällen hatte die Direktvermarktung die höchste Relevanz (105 Fälle). Wird jedoch die förderfähige Investitionssumme betrachtet, war der Bau von Biogasanlagen bedeutsamer, obwohl nur 28 Biogasanlagen gefördert wurden. Der Grund dafür liegt in der mittleren förderfähigen Investitionssumme je Förderfall, die in der Direktvermarktung gut 100.000 Euro und bei den Biogasanlagen ca. 475.000 Euro erreichte.

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2003 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Ähnlich wie bei der Diversifizierung ist im Umweltbereich die Fördertätigkeit in Niedersachsen als eher niedrig einzustufen. Im Mittel der Jahre 2001 bis 2006 sind 6,4 % aller Förderfälle und 5,4 % der förderfähigen Investitionssummen diesem Bereich zuzuordnen. Allerdings gibt es zwischen den einzelnen Jahren erhebliche Differenzen. Im Jahr 2001 wird der mit 11,9 % vergleichsweise hohe Anteil der Förderfälle mit Umweltinvestitionen durch eine Vielzahl von Maßnahmen zur Kälte- und Wärmedämmung bedingt (7,4 %). Im Gegensatz dazu resultiert der große Anteil der förderfähigen Umweltinvestitionsvolumina an den gesamten förderfähigen Investitionssummen in 2003 (8,7 %) und insbesondere in 2004 (15,2 %) aus einer verstärkten Förderung von Biogasanlagen, auf die in 2004 allein 10,3 % der gesamten förderfähigen Investitionsvolumina entfielen. In Bezug auf die Anzahl der Förderfälle hatten im gesamten Betrachtungszeitraum einerseits die Umstellung von Heizungsanlagen (1,6 % aller Förderfälle) und andererseits Maßnahmen zur Kälte- und Wärmedämmung (1,5 %) die größte Relevanz, während hinsichtlich der förderfähigen Investitionssummen Biogasanlagen (1,7 %) und der Neubau von Gewächshäusern (1,2 %) bedeutsamer waren. Sonstige Biomasseanlagen (ohne Biogasanlagen) waren dagegen relativ unbedeutend. Die zwischenzeitliche Öffnung der Förderung für sog. Ökomaschinen und -geräte im Jahr 2003 wurde aufgrund der großen Nachfrage ab 2005 wieder eingeschränkt.

3.7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es um die institutionelle Ansiedlung der Bewilligung, die Kommunikation der Fördermöglichkeiten und des

[22] Aufgrund der Berücksichtigung der Investitionen im Energiebereich (Photovoltaik- und Biogasanlagen) unterscheiden sich die Zahlen von denen in Tabelle 6.1.

Verfahrens für die Zielgruppe, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung und die Regelung der Betreuung.

Zuständigkeit für Bewilligung

Die administrative Umsetzung des AFP ist Aufgabe des Landes. Als zentrale Bewilligungsstelle fungiert seit Beginn 2006 die Landwirtschaftskammer (LWK) Niedersachsen mit Dienstsitz in Oldenburg, die aus der Fusion der LWK Hannover und der LWK Weser-Ems hervorging. Die ehemals zwei Bewilligungsstellen hatten zur Folge, dass auch die Umsetzung des AFP Unterschiede aufwies (Margarian et al., 2005, Anhang 4). Eine weitere Folge war, dass für die Bewertung unterschiedliche Förderdaten bereitgestellt wurden. Erst ab 2003 erfolgte die Datenerfassung in den beiden LWK einheitlich (siehe Kapitel 3.4).

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist gut. Die Betriebsleiterbefragung bestätigt dies; lediglich 13 % der befragten Betriebsleiter sind mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden. Die Fördermaßnahme, deren -bedingungen und die Antragsformalitäten werden jährlich frühzeitig von der Landwirtschaftskammer in der regionalen Fachpresse veröffentlicht (z. B. Harms, 2006). Dabei wird auf die entsprechenden Internet-Seiten verwiesen, von wo die relevanten Dokumente und Formulare bezogen werden können (z. B. http://www.lwk-niedersachsen.de). Zusätzlich veröffentlichen die Betreuungsgesellschaften einschlägige Informationen auf ihren Internetseiten.

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel professionelle Hilfe für die Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises in Anspruch nehmen. Dies ist u.a. eine Konsequenz umfangreicher Vorgaben seitens der Europäischen Union. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; fast die Hälfte der Betriebsleiter bemängelt den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Ähnlich negativ beurteilen die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung. Vermutlich resultiert diese Einschätzung aus den vielfach langen Wartezeiten in den 1990er Jahren. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 war jedenfalls die Nachfrage nach Fördermitteln weitgehend durch Haushaltsmittel gedeckt, so dass keine nennenswerten Wartezeiten entstanden. Die Anträge konnten überwiegend ganzjährig eingereicht werden. Lediglich im Jahr 2004 wurde ein Bewilligungsstopp verhängt; danach wurden erst ab dem 01.03.2005 wieder Anträge angenommen. Die

Bewilligung der Anträge erfolgte grundsätzlich nach dem Eingangsdatum („Windhundverfahren“), wobei Investitionen in die Rinderhaltung eine Priorität eingeräumt wurde. Auch für andere Produktionsbereiche (z. B. Gartenbau) gab es Fördermittelkontingente.

Betreuung

Bei Investitionsvorhaben mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP gefördert werden.[23] Die Fördersätze waren nach Investitionsvolumen gestaffelt, wobei der maximale Zuschussbetrag bei 17.500 Euro lag. Mit diesen gestaffelten Obergrenzen war die Höhe der Betreuungsgebühren praktisch festgelegt, da die Betreuungsunternehmen die bestehenden Spielräume bei der Bemessung der Gebühren weitgehend ausgenutzt haben.

Sinnvoller wäre es daher, sofern man die Förderung der Betreuung als notwendig erachtet, die Betreuungskosten in die förderungsfähigen Investitionskosten einzubeziehen und sie genauso zu fördern wie die baulichen Investitionen.

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Weltmarkt werden die Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion stark durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen

Reform der Direktzahlungen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit

[23] Es wird häufig argumentiert, dass die Betreuung zu einer deutlichen Kosteneinsparung auf der Verwaltungsebene führen würde, weil die Förderanträge professionell vorbereitet, der Baufortschritt beaufsichtigt und die Zahlungsabwicklung und Rechnungslegung reibungslos abgewickelt würden.

(Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

Insbesondere die Entkoppelung der Prämien von der Produktion führt erstens zu einer Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der Rinderhaltung und zweitens – wegen der mittelfristigen Umverteilung der entsprechenden Prämien auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Bundeslandes – auch zu einem Einkommensverlust der Betriebe mit überdurchschnittlichen Prämienvolumina je Hektar Landfläche. Im Gegensatz zu den zunächst beim Betrieb verbleibenden Tierprämien werden die Prämien betroffener Ackerkulturen sofort auf die Fläche umgelegt. Mit Blick auf das Grünland ist auch hier wieder insbesondere die Rinderhaltung durch negative Einkommenswirkungen betroffen. Die GAP-Reform bedeutet also einen Verlust an relativer Vorzüglichkeit anderer Formen der Rindfleischproduktion gegenüber der Milchproduktion.

National wurden die Milchmarktregelungen dahin weiter entwickelt, dass ab dem 1. April 2000 der zwischenbetriebliche Handel von Milchquoten nur noch über regionale Verkaufsstellen (Börsen) möglich war. Das Ziel war hauptsächlich, die Quotenkosten für die wachstumswilligen Milchproduzenten zu reduzieren.

Erneuerbare Energien

Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit des Faktors Boden steht die Rohstoffproduktion für die Energieerzeugung in direkter Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion; die Landwirtschaft kann somit von der staatlichen Förderung durch das EEG und den weltweit steigenden Rohölpreisen doppelt profitieren: zum einen eröffnen sich ihr durch das Überschreiten der Rentabilitätsschwelle von Bioenergie neue Produktionsbereiche in der Rohstoffproduktion und -weiterverarbeitung, zum anderen steigen weltweit die Preise für Nahrungsmittel (Isermeyer und Zimmer, 2006). Andererseits verteuert sich die Produktion besonders in flächen- und vorleistungsintensiven traditionellen Produktionsrichtungen, wie der Milchproduktion und der Tiermast, deutlich.

3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Entwicklung des Betriebserfolges

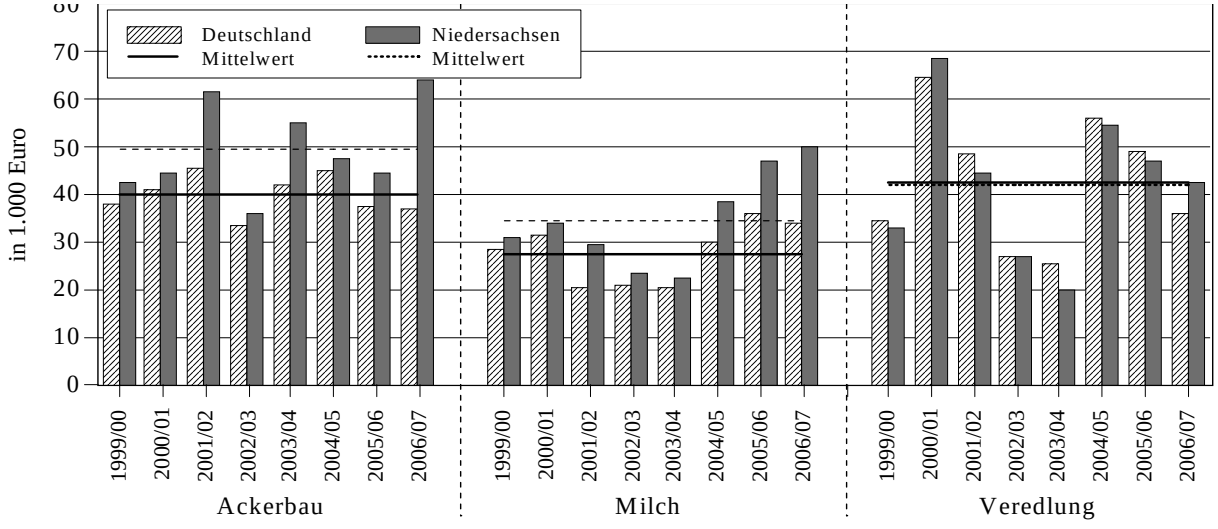
Die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen und Deutschland zeigt für die verschiedenen Produktionsrichtungen deutliche Unterschiede in den Einzeljahren und zwischen den Produktionsrichtungen (Abbildung 3.4). Die Ergebnisse der nie-

dersächsischen Betriebe liegen im Durchschnitt bei den Marktfrucht- und Milchviehbetrieben deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Betriebe.

Die Veredlungsbetriebe unterliegen großen jährlichen Gewinnschwankungen; dennoch liegt deren Gewinn im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums deutlich über dem der Milchviehbetriebe. Auch die Gewinne der Marktfruchtbetriebe liegen im Betrachtungszeitraum konstant über denen der Milchproduzenten. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass bei Marktfrüchten bereits im Wirtschaftsjahr 2006/07 eine sehr günstige Preisentwicklung vorlag, während insbesondere im Schweinebereich eine eher ungünstige Preissituation zu beobachten war.

Die überdurchschnittlichen Gewinne der niedersächsischen Betriebe im westdeutschen Vergleich resultieren unter anderem aus den günstigeren strukturellen Gegebenheiten, d. h. der besseren Ausstattung mit Fläche und anderen Produktionsfaktoren (BMELV, 2006). Erst im Vergleich mit der Agrarstruktur von Nachbarstaaten wie den Niederlanden und Dänemark oder mit der unter gänzlich anderen Bedingungen entstandenen Agrarstruktur Mecklenburg-Vorpommerns kann ein betriebsstruktureller Nachteil festgestellt werden.

Abbildung 3.4: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Niedersachsen und Deutschland (WJ 1999/00 bis 2006/07)[24]



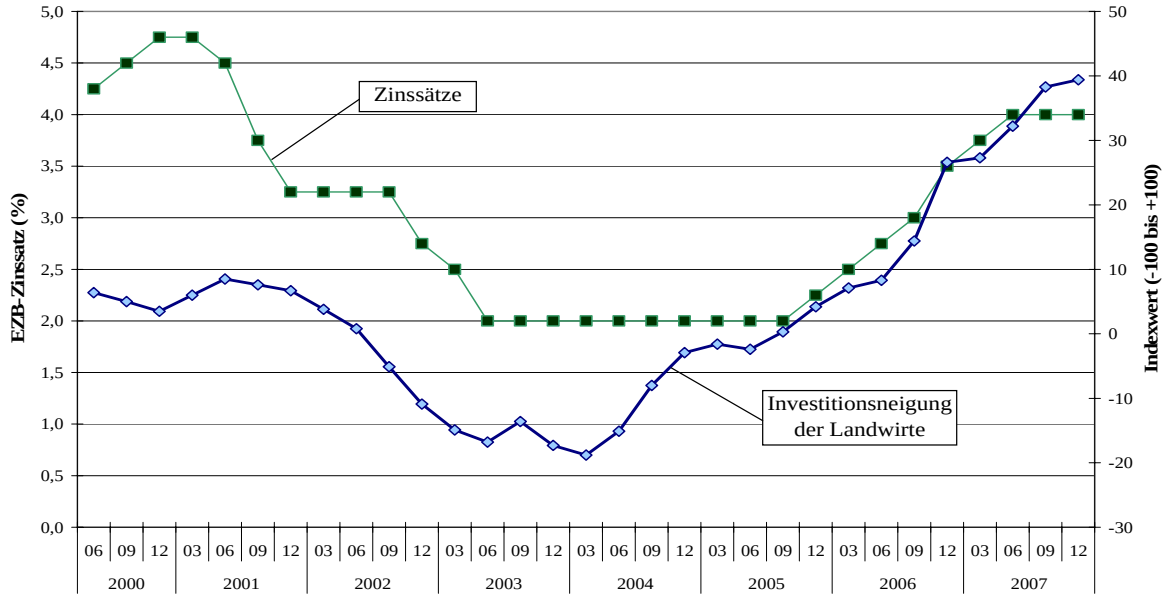
Quelle: BMELV, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

[24] Durch die Umstellung der Betriebssystematik auf die EU-Normen sind die Werte für die Betriebsgruppen ab 2001/02 mit denen davor nur bedingt vergleichbar. Erst ab 2001/02 wurden die Milch produzierenden Betriebe von den anderen Futterbaubetrieben getrennt erfasst.

Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 3.5). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht. Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.a).

Abbildung 3.5: Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



Quelle: Deutscher Bauernverband (2007), Deutsche Bundesbank (2007).

Zinsentwicklung am Kapitalmarkt

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum entgegen der Erwartung mit der in Abbildung 3.5 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). Normal wäre eine steigende Investitionsneigung bei sinkenden Zinsen. Der Zins-

satz der Europäischen Zentralbank (EZB) für Hauptrefinanzierungsgeschäfte hat sich seit 2000 zwischen 4,75 und 2,0 Prozentpunkten bewegt. Die Kapitalkosten der Landwirte für Neukredite dürften sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, ähnlich entwickelt haben. Bei niedrigen Zinsen müssten die Investitionen wieder zunehmen und bei steigenden Zinsen wieder zurückgehen. Tatsächlich scheint die Liquidität der Betriebe eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen als die Kapitalkosten. Gleichzeitig steht diesen zeitlich variablen Kapitalkosten und sich stark ändernden Investitionsneigungen der Landwirte eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

Fazit

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe weisen im Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede auf, die für die strukturelle und erfolgswirtschaftliche Lage der Betriebe von erheblicher Bedeutung waren. Bei der Ergebnisinterpretation von Vorher-Nachher-Vergleichen und der Auswertung der im Jahre 2007 durchgeführten Befragungen sind diese Schwankungen zu berücksichtigen.

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission

3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

– Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. empirisch sogar unmöglich sind. Als Ausweg könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.

– Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss intervenierender Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.

– Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.

– Die Beschränkung der Betrachtung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoef-

fekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Die wesentlichen indirekten Effekte, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, werden im Folgenden (Kapitel 3.9.1.1 bis 3.9.1.3) kurz im Hinblick auf das AFP erläutert. Anschließend (Kapitel 3.9.1.4) werden noch wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

3.9.1.1 Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Margarian et al., 2005). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode ist allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealer Weise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
    - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
    - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).

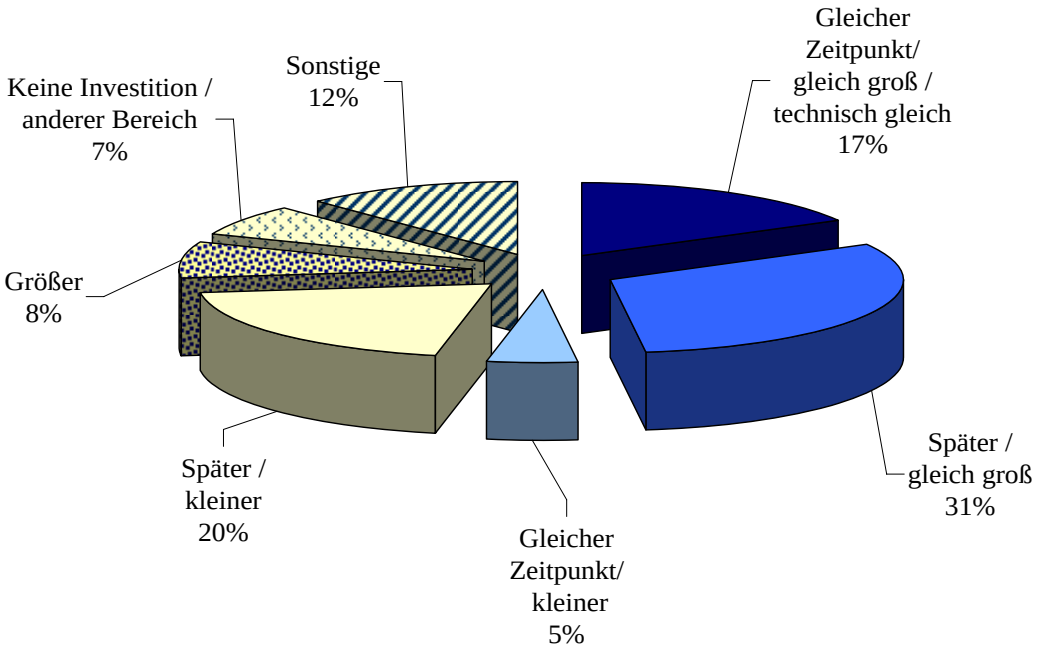
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
  - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
  - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Niedersachsen im Frühjahr 2007 hat ergeben (siehe Abbildung 3.6), dass bei nahezu der Hälfte der Fälle ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, jedoch bei einem Drittel „später“ oder „in mehreren Schritten“. In weiteren acht Prozent der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei rund 25 % der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP einen Vorzieheffekt bewirkte (31 % der Fälle), ebenfalls ein Teil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

Diese Einschätzungen stimmen weitgehend mit früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe in Nordwest-Deutschland durchgeführt wurden (Margarian et al., 2005). Berücksichtigt man auch die bei einem Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung bei den untersuchten Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro zwischen 30 und 50 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Die Mitnahmeeffekte dürften bei kleineren Investitionen eher größer sein, bei großen Investitionen jedoch geringer ausfallen.

Abbildung 3.6: Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Niedersachsen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 366.

3.9.1.2 Überwälzungseffekte

Wenn Fördermittel (oder Preissteigerungen) nicht bzw. nicht im vollen Umfang den eigentlichen Adressaten erreichen, sondern an andere Akteure oder Sektoren weitergegeben werden, wird das als Überwälzungseffekt bezeichnet.[25] Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Insbesondere bei der Maschinenförderung wird von Beratern vielfach die Meinung vertreten, dass Hersteller und Händler von Landmaschinen durch eine Erhöhung der Preise geförderter Maschinen und Geräte einen Teil der Fördermittel abschöpfen. Entsprechende Aussagen wurden bspw. wiederholt in den Beraterworkshops der Aktualisierungsevaluation getroffen (Dirksmeyer et al., 2006). Aufgrund der geringen Relevanz der Listenpreise und der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Händler konnten keine Daten zur Entwick-

[25] Ein klassisches Beispiel von Überwälzungseffekten in der Landwirtschaft sind die durch die Milchmarktpolitik verursachten Quotenpreise und die induzierten höheren Pachtpreise. Ein Teil der für die Milchviehbetriebe vorgesehenen Subventionen kommt dadurch den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Quoten- und Grundeigentümern („Sofa-Melkern“) zugute.

lung von Verkaufspreisen für die geförderten Landmaschinen ermittelt werden. Aus Gesprächen mit zahlreichen Landmaschinenhändlern und Landwirten geht jedoch hervor, dass die Konkurrenz zwischen Händlern zu groß ist, um auf dieser Ebene Preisaufschläge einstreichen zu können.

Bei Photovoltaikanlagen hat der deutliche Nachfrageschub durch verschiedene Förderprogramme (EEG 2000/2004/2006 einschließlich 100.000-Dächer-Programm, AFP) zu höheren Preisen bei den Anlagen geführt und somit die Förderung teilweise wieder kompensiert. Seitens der Hersteller werden die höheren Anlagenpreise vor allem auf gestiegene Siliziumpreise zurückgeführt. In Fachkreisen werden dagegen erhebliche Gewinnmitnahmen unterstellt, die sich insbesondere in den starken Gewinnsteigerungen der Solarindustrie offenbarten (Kreutzmann und Siemer, 2005; Schlumberger und Siemer, 2006). Die Gesamtnachfrage wird allerdings in erster Linie durch die Konditionen des EEG bestimmt. Das AFP, das in Niedersachsen im Jahr 2004 ohnehin auf einen Betrag von max. 5.000 Euro pro Förderfall begrenzt wurde, hat dagegen keinen nennenswerten Einfluss.

Auch bei Biogasanlagen setzt das EEG den entscheidenden Rahmen für eine Investition (siehe Materialband). Aus der schriftlichen Betriebsleiterbefragung der FAL (2007) ergibt sich, dass nur rund 20 % der antwortenden Betriebe ohne AFP-Förderung nicht in eine Biogasanlage investiert hätten. Zwar ist eine Überwälzung der Förderung bei Pachtpreisen und Substratkosten auf regionaler Ebene wahrscheinlich, Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen liegen jedoch bislang nicht vor.

3.9.1.3 Verdrängungseffekte

Subventionsbedingte Verdrängungseffekte ergeben sich, wenn die geförderten neuen Kapazitäten bereits bestehende verdrängen und dadurch der Nettofördereffekt verringert wird. Verdrängungseffekte zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben werden in Kapitel 3.10 zur Agrarstruktur mit behandelt. An dieser Stelle wird das Beispiel der Förderung von sogenannten Öko-Maschinen[26] angeführt, deren Ziel die Verringerung von Umweltproblemen ist: Die Förderung verbilligt die Anschaffung von derartigen Maschinen und Geräten. Auch einige Betriebe, die vorher aus Kostengründen auf die Leistung von Lohnunternehmern zurückgegriffen haben, werden nun allein oder gemeinsam mit weiteren Betrieben in förderfähige Maschinen investieren. Wenn die volle Auslastung dieser Maschinen auf den eigenen Flächen nicht gegeben ist[27], können diese Betriebe in direkte

[26] Zu nennen sind vor allem Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Gülleausbringungsgeräte.

[27] Laut Richtlinie muss z. B. in Niedersachsen die Auslastung im Betrieb mindestens 50 % der erforderlichen Mindestauslastung betragen.

Konkurrenz zu Lohnunternehmern treten und den Einsatz ihrer Maschinen und Geräte als Dienstleistung anbieten. Die Maschinenförderung kann somit zu einer Verdrängung von Lohnunternehmen oder auch anderen Landwirten, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, führen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur bei hoher Konzentration der Förderung eine Verdrängung in nennenswertem Umfang stattfindet bzw. messbar ist. In Niedersachsen hat in 2003 bis 2005 aber nur ein geringer Anteil der Betriebe (max. 5,0 - 6,5 % in einzelnen Landkreisen) an allen landwirtschaftlichen Betrieben die Maschinenförderung in Anspruch genommen.

Unter den geförderten Produktionsrichtungen hat vor allem Biogas mit seinem erheblichen Rohstoffbedarf[28] ein hohes Potential für Verdrängungseffekte auf dem Bodenmarkt. Das gilt vor allem, wenn die Anlagen ohne Güllezufuhr betrieben werden. In einer Studie der Universität Göttingen wird für das Untersuchungsgebiet Niedersachsen festgestellt, dass sich Biogasproduktion und Tierhaltung zwar grundsätzlich ergänzen, aber bei einer regionalen Verdichtung von Anlagen die Bodenpreise so weit ansteigen könnten, dass Futterbaubetriebe nicht mehr konkurrenzfähig wären (Bahrs und Held, 2007, S. 21). Aufgrund der hohen Substratpreise könnten auch Ackerbaubetriebe z. B. von Kartoffel- auf Silomaisanbau wechseln; der nachgelagerten Wirtschaft könnten so wichtige Verarbeitungsprodukte verloren gehen. Bislang (Stand 2/2007) sind derartige Fälle in jedoch nur punktuell bedeutsam (ebenda, S. 22). Der Wissenschaftliche Beirat des BMELV empfiehlt u. a. aufgrund der Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion, die Biogasproduktion auf der Basis von Ackerkulturen einzuschränken und auf Güllebasis (Abfall- oder Beiprodukt der Tierhaltung) auszubauen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, 2007, S. 196). Auf diese Weise soll eine Verdrängung der Tierproduktion mit den einhergehenden negativen Beschäftigungswirkungen vermieden werden (ebenda, S. 189).

3.9.1.4 Investitionshemmnisse

Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Niedersachsen relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=282) beleuchtet werden. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen in Abhängigkeit von der späteren Investitionswirkung wiedergeben.

---

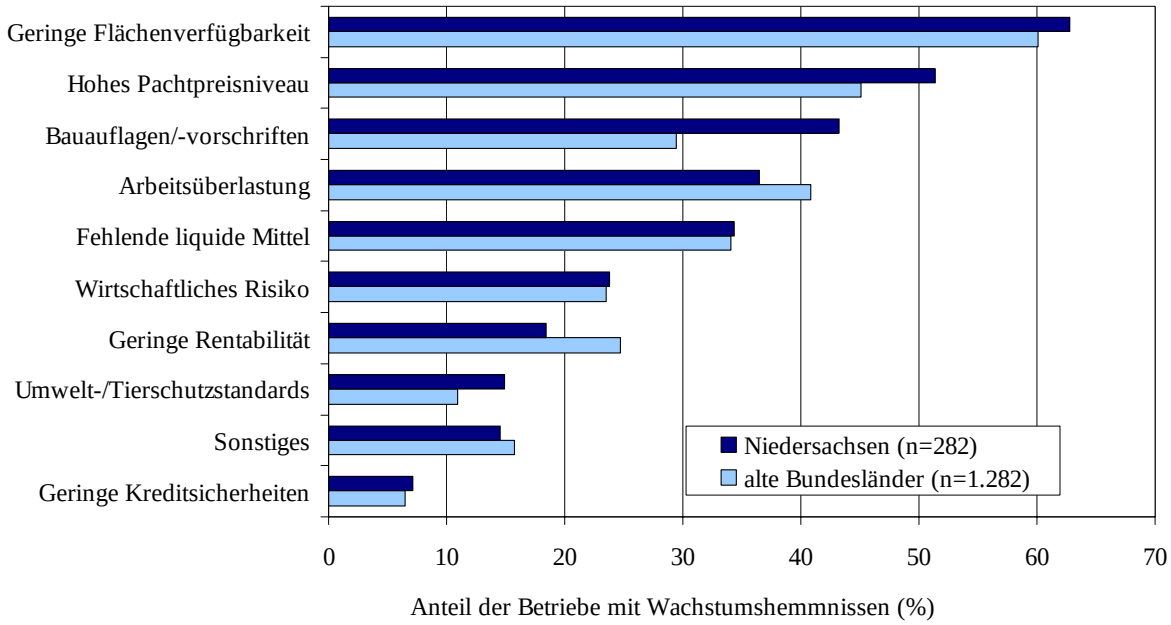
[28] Wie bereits dargelegt ist aber nicht die AFP-Förderung sondern das EEG von maßgeblicher Bedeutung für die Entscheidung, eine Biogasanlage zu betreiben.

Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, antworteten lediglich 6 % der niedersächsischen Betriebsleiter mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch einen Bankenwechsel oder eine innerfamiliäre Regelung (z. B. Bürgschaft) gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand nur in ganz wenigen Einzelfällen statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung in einem Viertel der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von rund der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten 19 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Da möglicherweise die Finanzierung von Investitionen für viele Betriebe nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt. Von den 58 % der niedersächsischen Betriebsleiter, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (63 % der Fälle) eine zu geringe Flächenverfügbarkeit genannt (Abbildung 3.7). Auch die hohen Pachtpreise und die als restriktiv empfundenen Bau- und Umweltvorschriften, wie z. B. das Bundesimmissionsschutzgesetz, werden in vielen Fällen als Wachstumshemmnis angesehen. Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Länder in Westdeutschland sind diese Wachstumshemmnisse in Niedersachsen stärker ausgeprägt, was möglicherweise an den vergleichsweise großen Betrieben und Wachstumsschritten liegt. Die bisher genannten Hemmnisse können jedoch nicht durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden.

Die genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden. Lediglich bei fehlenden liquiden Mitteln kann die Investitionsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern. Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung.

Abbildung 3.7: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter (maximal drei Nennungen)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Zur Überwindung der für viele Familienbetriebe typischen Arbeitsüberlastung wäre häufig eine andere Arbeitsorganisation (z. B. stärkere Auslagerung von Arbeiten) oder die Beschäftigung einer Fremdarbeitskraft notwendig. Vielfach wäre ein Wachstumssprung erforderlich, um eine zusätzliche Arbeitskraft Gewinn bringend einsetzen zu können, so dass eine Verbindung zum Problem der Flächenverfügbarkeit besteht. Das AFP kann jedoch auch über Rationalisierungsinvestitionen zu einer Arbeitsentlastung beitragen.

Anzumerken ist, dass die Hemmnisse für weitere Wachstumsinvestitionen nicht zwangsweise den Engpässen entsprechen, die im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen bestanden haben. Dennoch dürfte die Grundstruktur der Hemmnisse für die hier untersuchten umfangreicheren Investitionen zutreffen, weil die befragten Betriebsleiter mit den geförderten Investitionen zu 82 % betriebliches Wachstum verfolgten und kleinere Investitionen (unter 100.000 Euro) von der Erhebung ausgeschlossen waren.

3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden wesentliche Wirkungsbereiche auf der Ebene der Einzelbetriebe genauer analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3.3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000) zugrunde gelegt. Diese Kriterien und Indikatoren werden verwendet, sofern die Datenbasis es zulässt. Herangezogen und gegenübergestellt

werden die Auswertungen der Betriebsleiterbefragung sowie Daten der Investitionskonzepte, der Jahresabschlüsse und des Testbetriebsnetzes. Auflagenbuchführung und des Testbetriebsnetzes. Die ausführlichen Ergebnistabellen zu den im Folgenden dargestellten Tabellen und Abbildungen sind im Materialband (Kapitel 4) zu finden.

3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3.3, Untersuchungsfragen). Knapp 90 % der befragten Betriebsleiter, die in die Schweinehaltung investiert haben, sehen eine positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den Betrieben mit Investitionen in die Rindviehhaltung liegt dieser Anteil dagegen nur bei rund 70 %. Insgesamt gehen nur 6 % aller Betriebsleiter von einer Verschlechterung aus. Im Vergleich zur Situation vor der Investition steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen Betriebsleiter insgesamt um 32 %-Punkte auf 78 % an.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Während die Milchpreise im Zeitraum 2000/01 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000 lagen, haben die Schweinepreise eine günstigere Entwicklung genommen. Die Preisentwicklung zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Abbildung 3.5). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen.

Dabei muss beachtet werden, dass die Einkommensentwicklung mit zunehmendem Abstand zur geförderten Investition variieren, weil sich positive Investitionswirkungen z.B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten möglicherweise erst mit erheblichem zeitlichem Verzug manifestieren. Längerfristig angelegte Analysen könnten in Verbindung mit einer hohen Fallzahl, die jedoch auf Landesebene kaum zu erreichen ist, Aufschluss über die Erfolgswirkung unterschiedlicher betrieblicher Strategien (z.B. Wachstum, Diversifizierung) geben. Die mangelnde Datenqualität, die vor allem aus fehlenden Angaben bei zentralen Informationen wie der Faktorausstattung resultiert, verringert zudem die letztlich auswertbaren Förderfälle erheblich, so dass eine sorgfältigere Datenlieferung deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Auswertbarkeit und Aussagekraft der Ergebnisse hätte. Außerdem wird die Einkommenssituation der Betriebsleiterfamilien durch die vorliegenden Jahresabschlüsse vielfach nur unzureichend wiedergegeben und müsste daher durch außerbetriebliche Einkommensbereiche ergänzt werden. Letzteres ist jedoch aufgrund fehlender Sekundärdaten und mangelnder Auskunftsbereitschaft bei Primärerhebungen kaum leistbar.

In den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche[29] findet sich die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter wieder. Von den insgesamt 918 vorliegenden Investitionskonzepten mit den „IST-Jahren" 1998 bis 2002[30] konnten jedoch lediglich 145 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe der Jahresabschluss des Wirtschaftsjahres (WJ) 2005/06 der Auflagenbuchführung vorlag. Um die Heterogenität der Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsrichtungen zu reduzieren und damit die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen, wurde die Kernanalyse auf die zwei wesentlichen Betriebsgruppen „Rinder, Milch" (43 Betriebe) und „Schweine" (51 Betriebe) konzentriert, wobei jeweils ein Anteil am betrieblichen Umsatzerlös von mindestens 50 % im Mittel des WJ 2005/06 und des Vorjahres erreicht werden musste.

Die untersuchten niedersächsischen Betriebe konnten bis 2005/06 im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis um 4.672 Euro (+8,4 %) steigern (Abbildung 3.8). Die Zunahme der Gewinne je Familien-AK ist mit durchschnittlich 11.011 Euro (+39,6 %) höher, weil die Anzahl der Familien-AK im Betrachtungszeitraum deutlich abgenommen hat. Die Schweinebetriebe konnten ihr Ergebnis je Familien-AK mit durchschnittlich 17.339 Euro (+61,3 %) stärker steigern als die Rinderbetriebe.

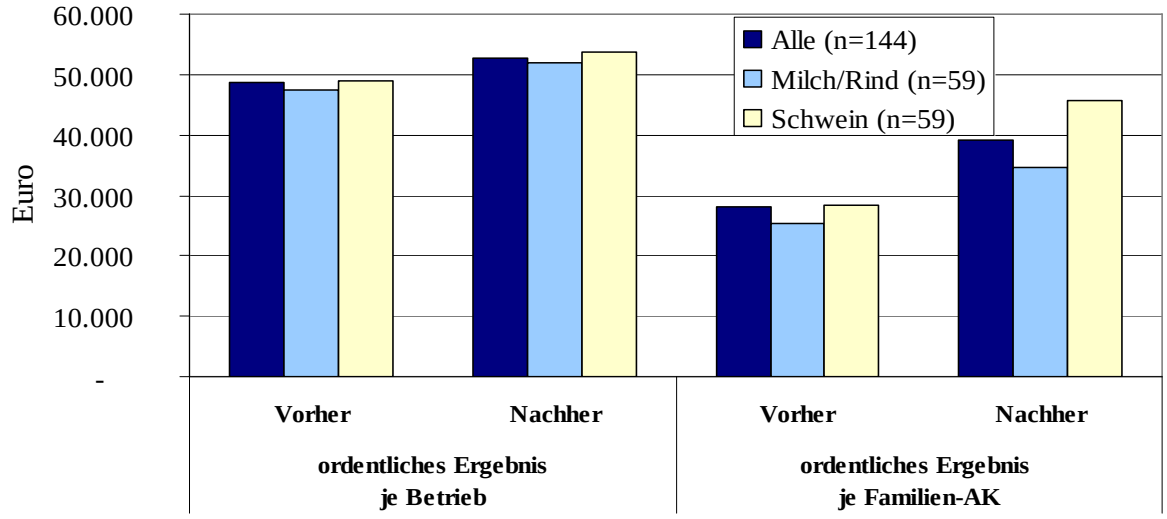
Die geförderten Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 263.000 Euro im Mittel eine Subvention von rund 85.000 Euro, was einem periodisierten Wert von rund 6.800 Euro pro Jahr entspricht. Bei den Milchviehbetrieben liegt der Subventionswert mit rund 71.000 Euro deutlich unter diesem Durchschnittswert, bei Schweinebetrieben mit rund 89.000 Euro etwas darüber. Beim relativen Subventionswert (Anteil am förderfähigen Investitionsvolumen) ergeben sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Betrieben.

---

[29] Die „Vorher"-Situation wurde jeweils aus dem Mittel der Vorab-Buchführung der IK entnommen. Die „Nachher"-Situation entspricht dem Durchschnitt der WJ 2004/05 und 2005/06. Aufgrund der unterschiedlichen „Vorab"-Buchführungsjahre variiert der Abstand zwischen „Vorher" und „Nachher" bei den Förderfällen der verschiedenen Bewilligungsjahre. Dieser Nachteil wird jedoch in Kauf genommen, weil anderenfalls keine ausreichenden Gruppengrößen für die Analysen entstanden wären.

[30] Das entspricht den Bewilligungsjahren 2000 bis 2002. Der genaue Zeitpunkt der Bewilligung sowie der Durchführung der geförderten Investitionen ist nicht in den IK dieser Förderfälle enthalten.

Abbildung 3.8: Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Niedersachsen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06)

Zur Beurteilung der Einkommensentwicklung wurden die auswertbaren Betriebe in Erfolgsdrittel entsprechend der Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ eingeteilt. Ein Mittelwertvergleich ergibt Folgendes (Tabelle 3.7):

– Die Unterschiede der Änderung des ordentlichen Gewinns zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel sind mit 89.000 Euro erheblich.

– Die Betriebe des oberen Drittels sind „nachher“ im Mittel gemessen am Umsatz und Gesamtkapital größer. Das Umsatzwachstum ist bei den Betrieben des oberen Drittels im Mittel viermal so groß wie bei den Betrieben des unteren Drittels.

– Gleichzeitig ist jedoch der AK-Besatz der Betriebe des oberen Drittels im Durchschnitt nicht höher als bei den übrigen Betrieben.

– Das obere Erfolgsdrittel weist „nachher“ mit rund 29 % im Durchschnitt einen geringeren Fremdkapitalanteil auf als das untere Drittel mit rund 40 %.

– Die Betriebe des unteren Erfolgsdrittels erhielten eine etwas höhere AFP-Förderung (Subventionswert) als die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels.

Tabelle 3.7: Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Niedersachsen

Variable		Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe (n=145)						
		Unteres		Mittleres		Oberes		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK [2]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [3]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	60.747	49	44.435	42	40.955	70	***
	Nachher (2)	22.368	173	45.030	41	91.775	41	***
	(2) - (1)	-38.379	-61	595	1.385	50.820	60	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	267.004	49	250.484	56	284.297	66	
	Nachher (2)	313.471	75	330.052	53	465.687	42	***
	(2) - (1)	46.467	485	79.569	97	181.390	80	***
Umsatzanteile (%)								
- Pflanzenproduktion	Nachher	20,9	130	12,6	143	11,8	139	
- Rinder, Milch	Nachher	38,7	111	42,4	101	40,2	104	
- Schweine	Nachher	34,7	113	33,1	116	41,9	88	
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,31	50	2,09	35	2,13	112	
	Nachher (2)	2,08	103	1,75	31	1,82	37	
	(2) - (1)	-0,23	-537	-0,34	-152	-0,31	-229	
Gesamtkapital (€)	Nachher	846.058	48	797.601	68	1.211.459	62	***
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	40,0	53	37,8	61	29,0	56	**
Subventionswert (€)		93.742	41	79.738	57	83.222	47	*

[1] *Vorher (1)* : Durchschnittswert aus drei Jahresabschlüssen der Vorab-Buchführung im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2) : Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Variationskoeffizient (%).

[3] Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%; kein *: keine Signifikanz.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Ein positiver Zusammenhang zwischen Förderung und Betriebserfolg ist somit nicht zu beobachten. Betrachtet man lediglich die Milch-/Rind-Betriebe (n=59) zeigen sich die gleichen Zusammenhänge, außerdem sind hier die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels im Durchschnitt stärker gewachsen.

Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten eignet sich ein Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes (s. Tabelle 3.8). Dazu wurden die Betriebe herangezogen, die mindestens 150.000 Euro und maximal 500.000 Euro Umsatzerlöse pro Jahr vor dem Investitionszeitpunkt aufwiesen. Zudem werden nur Betriebe mit ähnlicher Produktionsstruktur (Milchvieh-, Schweinebetriebe) verglichen. Ein Mittelwertvergleich zeigt folgendes auf:

– Das Ausgangsniveau der AFP-Betriebe war im Bezug auf das ordentliche Ergebnis höher als das der Testbetriebe. Von diesem höheren Niveau aus hat sich das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe weniger positiv entwickelt als das der Testbetriebe.

- Die den ordentlichen Gewinn mindernden Abschreibungen der AFP-Betriebe liegen aufgrund der größeren Investitionen „Nachher“ deutlich höher als bei den Testbetrieben. Entsprechend ist der Cashflow (ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) der AFP-Betriebe höher als der Cashflow der Testbetriebe.
- Die AFP-Betriebe haben im Durchschnitt einen Arbeitskräfteabbau vollzogen, während die AK-Ausstattung der Testbetriebe weitgehend stabil blieb. Im Ergebnis lag die AK-Ausstattung der Testbetriebe im WJ 2005/06 deutlich über der der AFP-Betriebe.
- Aufgrund der rückläufigen Entwicklung der Familien-AK bei den AFP-Betrieben liegt das ordentliche Ergebnis je Familien-AK bei den AFP-Betrieben wesentlich höher als bei den Testbetrieben (Rationalisierungseffekt).
- Die Umsatzerlöse haben sich bei den AFP-Betrieben stärker erhöht als bei den Testbetrieben, wobei die Umsatzzuwächse bei den AFP-Rinderbetrieben mit durchschnittlich plus 20 % relativ gering und bei den Schweinebetrieben mit durchschnittlich über 60 % recht hoch waren.
- Während hinsichtlich des Alters der Betriebsleiter kaum ein Unterschied besteht, ist das Ausbildungsniveau der Betriebsleiter der AFP-Betriebe im Durchschnitt höher als bei den Testbetrieben. Besonders bei den Rinderbetrieben ist dieser Unterschied recht deutlich, während bei den Schweinebetrieben nur vergleichsweise geringe Unterschiede zu beobachten sind.
- Aufgrund der umfangreichen Investitionen der AFP-Betriebe von durchschnittlich rund 350.000 Euro liegen die Fremdkapitalanteile im Durchschnitt „Nachher“ wesentlich höher als bei den Testbetrieben.

Diese Durchschnittszahlen und insbesondere die Ergebnisveränderung beinhalten eine große Streuung der Einzelwerte. Dies deutet darauf hin, dass neben sehr erfolgreichen Betrieben auch stark nach unten abweichende Betriebe im Datensatz enthalten sind.

Tabelle 3.8: Spezialisierte Milch-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Niedersachsen

		Rinderbetriebe (> 50 % Umsatzerlös Rinder, Milch)				
Variable		**AFP-Betriebe (n=43)**		**Testbetriebe (n=103)**		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [3]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	49.755	42	45.494	55	
	Nachher (2)	53.385	79	55.717	67	
	(2) - (1)	3.630	1.220	10.223	288	*
Umsatz (€)	Vorher (1)	245.300	30	215.216	27	***
	Nachher (2)	292.822	42	236.165	32	**
	(2) - (1)	47.522	161	20.950	234	***
Abschreibung (€)	Vorher (1)	24.628	53	24.333	60	
	Nachher (2)	42.636	52	29.857	63	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)						
- Insgesamt	Nachher (2)	1,74	28	2,16	36	**
	(2) - (1)	-0,45	-144	0,10	661	***
- Familien-AK	Nachher (2)	1,67	30	1,77	36	
	(2) - (1)	-0,30	-238	0,03	2078	**
Betriebsleiter						
- Alter	Nachher	50,9	21	49,3	17	
- Ausbildung [2]	Nachher	68,8	70	42,7	116	*
Gesamtkapital (€)	Nachher	916.875	57	1.045.702	79	
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	33,1	47	23,7	81	***

[1] *Vorher (1)* : Durchschnittswert aus drei Jahresabschlüssen der Vorab-Buchführung im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2) : Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Anteil Meister/Fachschule u.ä. oder akademischer Grad (Uni, FH, u.ä.) in der Landwirtschaft.

[3] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte der Förderjahre 2000-2002, Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06.

Wie die vorangegangenen Resultate zeigen, konnten die mit AFP geförderten Betriebe im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis steigern. Um genauer zu spezifizieren, welche Faktoren diese positive Einkommensentwicklung beeinflussen, wurde eine logistische Regression durchgeführt. Dieses statistische Verfahren ermittelt, wie die Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Ereignisses (z. B. als Betrieb im oberen Einkommensdrittel zu liegen), durch verschiedene Einflussgrößen (z. B. ordentliches Ergebnis „Vorher“, Höhe der Abschreibungen oder Fremdkapitalanteil) erhöht oder verringert wird. Die Analyse wurde dabei zum einen für das obere Drittel der Betriebe bezogen auf die *Entwicklung* des ordentlichen Ergebnisses und zum anderen für das Obere Drittel bezogen auf das ordentlichen Ergebnisses „Nachher“ durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass es für Betriebe, die bereits vorher einen hohen ordentlichen Gewinn aufweisen, zwar schwieriger ist, zum oberen Drittel in der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses zu gehören, dass aber andererseits diese Betriebe „Nachher“ eher zum Drittel mit dem absolut höchsten Ergebnis gehören. Für die Entwicklung und das Ordentliche Ergebnis selbst wird die Wahrscheinlichkeit, im oberen Drittel zu liegen, außerdem positiv durch die Umsatzentwicklung, den Fremdkapitalanteil „Vorher“ sowie die Abschreibungen „Nachher“ beeinflusst. Ein signifikanter Effekt des Subventionswertes konnte jedoch für keine Erfolgsgruppe festgestellt werden.

Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine positive Wirkung eines dynamischen Investitionsverhaltens auf das Einkommen hin. Der nachgewiesene positive Einfluss des ordentlichen Ergebnisses „Vorher“ in Verbindung mit der positiven Wirkung der Umsatzentwicklung und des Fremdkapitalanteils „Vorher“ sind ein Indiz dafür, dass die Betriebe, die auch in der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, heute mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreicher sind. Um hier genauere Aussagen machen zu können, wäre eine dynamische Analyse der Jahre vor und nach der Investition wünschenswert, wozu jedoch die notwendigen Daten nicht vorliegen. Hervorzuheben bleibt, dass zwar eine positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden kann, ein direkter Einfluss der AFP-Förderung jedoch nicht. Der Vergleich mit den Testbetriebsdaten unterstützt diese Resultate, da sich bei deutlich besserer Datenlage annähernd die gleichen Wirkungszusammenhänge feststellen lassen. Für dieses Ergebnis kann es verschiedene Gründe geben:

– Es existiert kein Zusammenhang zwischen der Gewinnentwicklung der Betriebe und der AFP-Förderung, z.B. aufgrund der hohen Variation der Einzelergebnisse; wenn für zahlreiche Betriebe die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und nicht des Betriebsgewinnes im Vordergrund der Investition stand oder ungeplante negative betriebliche Entwicklungen nach Durchführung der Investition auftraten.
– Die Qualität der Daten (Vollständigkeit, Repräsentativität etc.) ist so gering, dass die Ergebnisse einer solchen Analyse nicht zuverlässig interpretierbar sind.
– Der Abstand zwischen Investition und Gewinnmessung ist nicht ausreichend, um die Wirkung der Förderung messen zu können. Hier können vor allem Wachstums- und Lerneffekte eine große Rolle spielen.

Weitere Untersuchungen, insbesondere längerfristige Betrachtungen, werden notwendig sein, um die Datenerfassung und Auswertungsmethodik der Fragestellung angemessen zu gestalten. Diese für den Bereich Gewinn/Einkommen relevanten Aspekte gelten gleichermaßen für andere Wirkungsbereiche wie z.B. Produktivität (Kapitel 3.9.2), wo ebenfalls die kurz- und mittelfristigen Effekte deutlich von den längerfristigen Effekten der Förderung abweichen können.

Fazit zur Einkommenswirkung des AFP

Die Wirkung der mit dem AFP geförderten Investitionen auf das Einkommen ist aus Sicht der Betriebsleiter überwiegend positiv. Das ordentliche Ergebnis der mit AFP geförderten Betriebe ist im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt leicht angestiegen. Im Vergleich mit den Testbetrieben führt insbesondere die Einsparung von Arbeitskräften zu einer deutlichen Zunahme des Gewinns je Familien-AK. Ein Zusammenhang zwischen dem AFP selbst und der Gewinnentwicklung konnte nicht festgestellt werden. Die Ergebnisse sind aufgrund der Datenprobleme jedoch vorsichtig zu interpretieren. Längere Datenreihen und ein einheitliches, vollständiges und umfassenderes Datenmaterial könnten die Zielrichtung und Art der Analysen sowie die Aussagekraft der Ergebnisse deutlich verbessern.

3.9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 90 % der befragten niedersächsischen Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben.

Die kombinierte Auswertung der Investitionskonzepte und der Jahresabschlüsse ergibt, dass die Betriebe der verschiedenen Produktionsrichtungen vor der Investition vergleichbare Niveaus im Umsatz aufgewiesen haben. Die Schweinebetriebe realisierten aber einen wesentlich stärkeren Zuwachs beim Umsatz (+65 %) als die Milch- und Rinderbetriebe (+14 %). Diese unterschiedliche Entwicklung zeigt sich auch beim Umsatz je Arbeitskraft. Im Durchschnitt stieg der Umsatz je Betrieb um 39 % und je Arbeitskraft um +70 %. Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität resultiert neben dem gestiegenen Output auch aus dem verringerten AK-Besatz. Das Drittel der Betriebe mit der höchsten Produktivitätsentwicklung, gemessen an der Änderung des Umsatzes je AK, hat mit 61 % einen überdurchschnittlichen Anteil an Umsätzen aus der Schweineproduktion, während beim unteren Drittel der Anteil aus der Milch- und Rinderproduktion überwiegt (siehe Tabelle 3.9). Es zeigt sich, dass das obere Drittel sowohl den Umsatz stärker gesteigert als auch den AK-Besatz deutlicher verringert hat als das untere Drittel.

Tabelle 3.9: Vergleich der mit AFP geförderten Betriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Umsatz je AK) in Niedersachsen

		Produktivitätsentwicklung (n=72)			
Variable		**Unteres Drittel**	**Mittleres Drittel**	**Oberes Drittel**	Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	niveau [3]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	53.427	54.500	44.569	
	Nachher (2)	40.205	67.384	70.401	**
	(2) - (1)	-13.221	12.884	25.832	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	250.403	252.889	270.272	
	Nachher (2)	223.310	350.513	454.606	***
	(2) - (1)	-27.094	97.624	184.333	***
Umsatzanteile (%)					
- Pflanzenproduktion	Nachher	13,7	13,4	10,0	
- Rinder, Milch	Nachher	58,7	43,8	24,9	**
- Schweine	Nachher	15,6	38,7	60,5	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,39	2,09	2,01	
	Nachher (2)	2,45	1,78	1,37	***
	(2) - (1)	0,07	-0,31	-0,64	***
Betriebsleiter					
- Alter	Nachher	52,6	45,3	47,4	**
- Ausbildung [2]	Nachher	53,9	61,5	63,2	
Subventionswert (€)	Nachher	80.032	70.622	92.641	
Investitionsvol., ff (€)	Nachher	235.320	217.569	292.787	*

[1] *Vorher (1)*: Durchschnittswert aus drei Jahresabschlüssen der Vorab-Buchführung im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

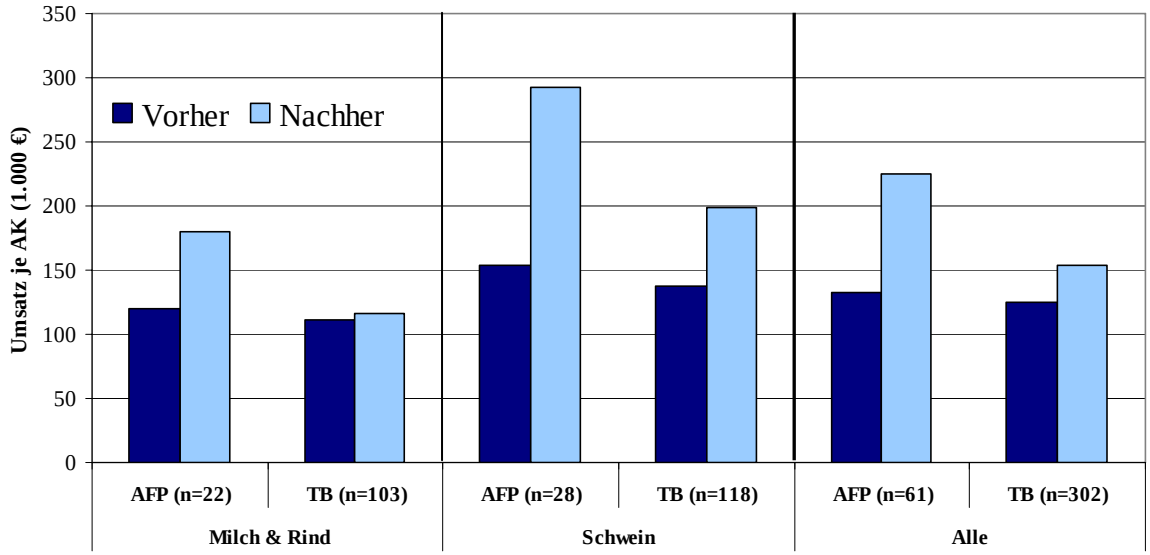
[2] Anteil Meister/Fachschule u.ä. oder akademischer Grad (Uni, FH, u.ä.) in der Landwirtschaft.

[3] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%; kein *: keine Signifikanz.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Die dargestellten Ergebnisse der Produktivitätsentwicklung bei den AFP-geförderten Betrieben werden durch entsprechende Auswertungen vergleichbar großer Testbetriebe bestätigt. Die Reduzierung der AK sowie die Gewinn- und Umsatzentwicklung sind bei den Testbetrieben allerdings weniger stark ausgeprägt, so dass auch der Vorher-Nachher-Vergleich der Arbeitsproduktivität weniger deutlich ausfällt (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Umsatzentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Betriebe und der Testbetriebe (TB) in Niedersachsen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05, 2005/06), Testbetriebe.

Eine detaillierte Gegenüberstellung von AFP-geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben ist aufgrund der Datenlage nur bei Milchvieh- und Rinderbetrieben möglich. Die AFP-Betriebe haben ihren AK-Besatz im Zuge der geförderten Investition um gut 20 % reduziert, während die Testbetriebe ihren AK-Besatz sogar noch um rund 5 % erhöht haben. Die Arbeitsproduktivität beider Gruppen, gemessen an der Milchproduktion pro AK und Jahr war in der Ausgangssituation vergleichbar, wobei die AFP-Betriebe eine wesentlich höhere Milchleistung je Kuh und die Testbetriebe einen deutlich niedrigeren AK-Besatz aufwiesen. Aufgrund von Produktionssteigerungen und der beschriebenen AK-Einsparung stieg die Arbeitsproduktivität in den geförderten Betrieben um durchschnittlich 72 % und damit im Schnitt etwa viermal so stark wie bei den Testbetrieben der Vergleichsgruppe.

Fazit zur Produktivitätswirkung des AFP

Die Produktivität der AFP-geförderten Betriebe wächst im Vergleich zu Testbetrieben, die in der Ausgangssituation eine ähnliche Struktur aufwiesen, deutlich stärker. Insbesondere die geförderten Schweinebetriebe, die anders als die Milchviehbetriebe im Betrachtungszeitraum 2000-2002 in Niedersachsen überwiegend keinen Aufstockungsrestriktionen unterlagen, sind hier hervorzuheben. Die AFP-geförderte Investition hat zum Produktivitätswachstum beigetragen. Diese Aussage lässt sich jedoch nicht auf den Subventionswert und damit auf die Förderung durch das AFP übertragen.

3.9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Lediglich für fünf Prozent der befragten Betriebsleiter war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel und für weitere 27 % der Betriebsleiter zumindest eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. Aufgrund dieser geringen Bedeutung und der ohnehin schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.[31]

In der Betriebsleiterbefragung haben insgesamt 64 % der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben. Diese Wirkung attestieren auch rund 50 % der Betriebe, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der erheblichen Mitnahmeeffekte (s. Kapitel 3.9.1.2) und vielfach auftretender „Kuppeleffekte“[32] ist auch die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität erheblich geringer als der Bruttoeffekt der Investition.

3.9.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 16 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 57 % der Fälle um ein Nebenziel.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel in über 90 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon bei über der Hälfte der Fälle sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedrig ist (siehe Kapitel 3.9.2.4). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

---

[31] Bereits die Zwischenbewertung des AFP zeigte, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Forstner et al., 2003, S. 70-72, 95-96; Margarian et al., 2005).

[32] Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

Bei der Beurteilung der Nettofördereffekte ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den Fällen, in denen ohne Förderung „kleiner“ oder „billiger“ gebaut worden wäre, vermutlich größere Einschränkungen erfahren hätte. Die Mitnahmeeffekte im Hinblick auf dieses Ziel sind daher vermutlich geringer und die Entwicklung der Arbeitsbedingungen könnte vergleichsweise sensibel auf eine Änderung der Investitionsförderung reagieren.

3.9.3 Diversifizierung

In diesem Teil der AFP-Bewertung wird untersucht, in welchem Ausmaß Investitionen in betriebsnahe außerlandwirtschaftliche Aktivitäten[33] dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. Da Diversifizierungsinvestitionen generell sehr heterogen sind, ist die Konzentration auf eine vergleichsweise homogene Teilgruppe sinnvoll. Investitionen in die Direktvermarktung wurden als Beispiel für die Analyse gewählt, da bundesweit von den klassischen Bereichen der Diversifizierung zwischen 2000 und 2006 in der Direktvermarktung am meisten Investitionen gefördert wurden. Dies gilt auch für Niedersachsen, wo nach den Auswertbaren Informationen fast die Hälfte der bewilligten Förderfälle im Diversifizierungsbereich zur Direktvermarktung gerechnet wurde (siehe Tabelle 3.10).

Tabelle 3.10: Anzahl der Förderfälle nach vorliegenden Investitionskonzepten

	Zuwendungsempfänger (Anzahl)		Förderfähige Investitionssumme (1.000 Euro)	
	Niedersachsen	Deutschland	Niedersachsen	Deutschland
2000 - 2006 insgesamt	207	5.228	39,4	851
Durchschnitt pro Jahr	30	747	5,6	122
	(%)		(%)	
Direktvermarktung	50,7	26,4	28,6	19,2
Fremdenverkehr	12,1	16,7	8,5	20,1
Photovoltaik	20,8	31,6	10,8	25,9
Biogas	13,5	13,9	33,5	24,4
Sonstige Diversifizierung	2,9	11,3	18,5	10,4

Quelle: GAK-Berichterstattung, versch. Jgg.b

[33] Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr und sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in den Investitionskonzepten nicht gesondert geführt werden.

Aufgrund inhaltlicher und datentechnischer Probleme ist die Nutzung von Förderdaten für die Bewertung von Diversifizierungsinvestitionen wenig sinnvoll (für eine ausführliche Darstellung der Probleme bei der Nutzung der IK und Auflagenbuchführung für die Bewertung der Diversifizierung siehe Materialband). Daher basiert die Analyse im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung (n=18) in Niedersachsen. Bei der Interpretation der Resultate ist die kleine Anzahl der Antworten zu berücksichtigen.

Die wichtigsten geförderten Investitionen in die Direktvermarktung waren die Schaffung von Räumlichkeiten für den Direktabsatz (59 % der Betriebe) sowie in Kühlräume und -lager. Im Vergleich zu anderen Bundesländern haben in Niedersachsen auch Investitionen in die Spargelaufbereitung einen hohen Stellenwert (29 %). Die geförderten Investitionen dienten dem Absatz von Spargel (59 %), Obst (41 %), Gemüse (24 %), Blumen, Zierpflanzen und -gehölze (24 %) und Kartoffeln (18 %).

Aus Sicht der Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die deutlich positiv empfundenen Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit, d. h. auf das Betriebswachstum, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität und das Einkommen. Die Direktvermarktung trug in knapp 40 % der Fälle zu 26 bis 50 % und ebenfalls knapp 40% der Fälle zu über 50 % zum Familieneinkommen bei. Dies zeigt, dass die Direktvermarktung in vielen geförderten Betrieben in Niedersachsen einen hohen Beitrag zum Familieneinkommen liefert.

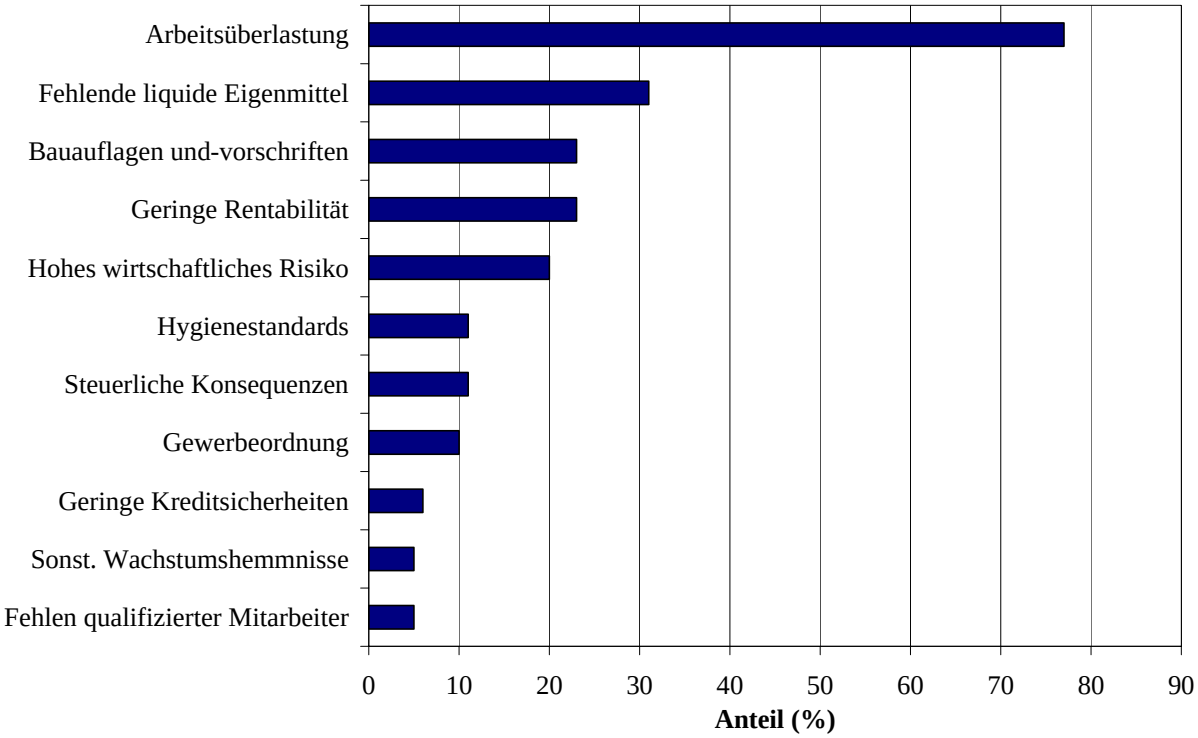
Da die Förderung auch Mitnahmeeffekte beinhaltet (siehe Kap. 9.1), sind die tatsächlichen Fördereffekte entsprechend geringer. Ein Anteil von 33 % der befragten Betriebsleiter hätte die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung technisch identisch und zeitgleich oder früher und gleich groß oder größer umgesetzt (sechs Betriebe). Einen Vorzieheffekt hatte die Förderung bei 39 % der Betriebe (sieben Betriebe). Nur ein Betrieb hätte ohne Förderung nicht investiert.

Generell würden rund zwei Drittel der Befragten in den untersuchten Bundesländern[34] im Bereich Direktvermarktung gerne stärker wachsen, als dies bisher der Fall ist. Als wichtigsten Grund dafür, dass dieses Wachstum ausbleibt oder erst verzögert stattfindet, nannte über 75 % der Betriebsleiter die Arbeitsüberlastung (siehe Abbildung 3.10). Weitere wichtige Wachstumshemmnisse, die jeweils von etwa einem Drittel der Befragten genannt wurden, sind fehlende Liquidität, das Risiko und die Rentabilität möglicher Investitionen sowie Bauauflagen und -vorschriften, die solche Investitionen erschweren. Das Hauptinvestitionshemmnis, die Arbeitsüberlastung, kann mit der Investitionsförderung im Bereich

[34] Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs in Niedersachsen wird diese Frage für alle erfassten Bundesländer gemeinsam ausgewertet.

der Diversifizierung kaum angegangen werden. Damit wird die AFP-Förderung nur in sehr eingeschränktem Umfang in der Lage sein, Investitionen in die Direktvermarktung zu initiieren.

Abbildung 3.10: Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)



Quelle: Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalt, Baden-Württemberg und Bayern; n=132.

Bei den hier untersuchten Investitionen im Umfang von mehr als 30.000 Euro handelt es sich in den meisten Fällen um Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung, wobei die Betriebsleiter bereits umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich Betriebsablauf, Arbeitsorganisation, Marketing und Wirtschaftlichkeit sammeln konnten. Informationsdefizite wurden von den Betriebsleitern vor allem bei eher grundsätzlichen Themen der Direktvermarktung wie Marktanalyse und Wahl der geeigneten Absatzkanäle artikuliert. Hier sehen die befragten Betriebsleiter auch Schwächen in der Beratung.[35]

[35] Im Zusammenhang mit der Investition in die Direktvermarktung nahmen zwei Drittel der Befragten aus Niedersachen eine Beratung in Anspruch. 58 % dieser Betriebsleiter fühlten sich gut oder sogar sehr gut beraten. Deutlich verbesserungsfähig ist die Beratung nach Meinung der Befragten in grundsätzlichen Diversifizierungsfragen wie „Warenpräsentation“ oder „Wahl von Absatzkanälen“.

Da sich gezeigt hat, dass die aus der Direktvermarktung resultierende Arbeitsbelastung das größte Hindernis für weitere Wachstumsinvestitionen in diesen Bereich darstellt, können zusätzlich zu oder anstelle von Investitionszuschüssen Lohnkostenbeihilfen und eventuell auch Sachkostenbeihilfen eine sinnvolle Ergänzung zu sein. Bei Einstiegsinvestitionen in die Direktvermarktung, bei denen auf Betriebsebene noch kaum Erfahrungen mit diesem Betriebszweig vorliegen, bestehen ein besonderes Investitionsrisiko und ein erhöhter Beratungsbedarf. Eine Einstiegsförderung sollte daher in jedem Fall ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern beinhalten.[36].

3.9.4 Beschäftigungseffekte

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen des Gesamtprogramms PROLAND zur Entwicklung der ländlichen Räume und der gegenwärtig hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

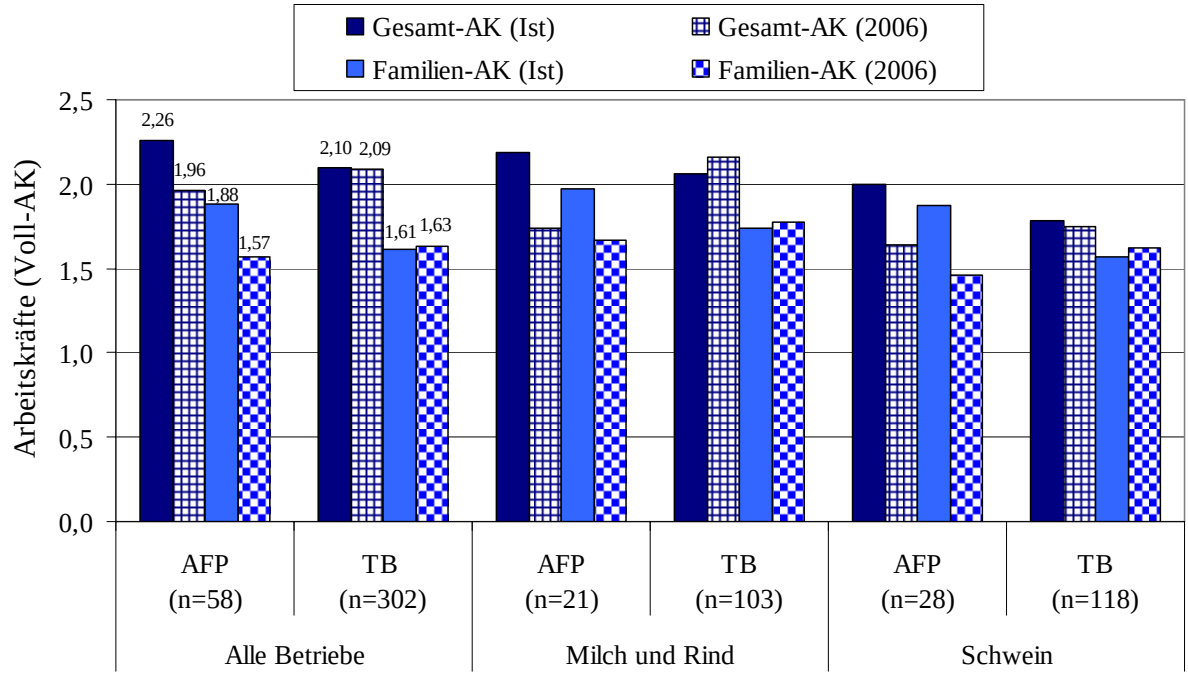
3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

Grundsätzlich ist bei Rationalisierungsinvestitionen, um die es sich überwiegend bei den AFP-geförderten Investitionen handelt, im Vergleich zur Situation vor der Investition auf dem Betrieb mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von den jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

Bei dem Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben zeigt sich, dass die Testbetriebe im Vergleichszeitraum (vorher – nachher) weitgehend unveränderte Werte aufweisen, während die im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe eine deutliche Reduktion der Voll-Arbeitskräfte verzeichnen (Abbildung 3.11).

[36] Ein Förderkonzept mit der Komponente Lohnkosten- und Sachkostenbeihilfen wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten (MUNLV, 2006).

Abbildung 3.11: Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (jeweils 150.000 bis 500.000 Euro Umsatzerlöse) in Niedersachsen



Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (Bewilligungsjahre 2000-2002); Testbetriebe.

In Abbildung 3.11 wird die Ausgangssituation im Investitionskonzept vor der Durchführung der geförderten Investitionen mit der Situation im zuletzt vorliegenden Jahresabschluss (WJ 2005/06) verglichen. Der deutliche Rückgang der Voll-AK bei den geförderten Betrieben beruht im Wesentlichen auf der Reduzierung der Familien-AK. Über das aktuelle und vergangene Investitionsverhalten der Testbetriebe liegen keine Informationen vor. Es ist daher möglich, dass die betrachteten geförderten Betriebe bezüglich ihrer Rationalisierung gegenüber den TB einen „Nachholbedarf“ hatten (in einer anderen Generationen- oder Investitions-/ Konsolidierungsphase waren), der mit der AFP-geförderten Investition mehr als aufgeholt wurde. Die in der Ist-Situation höheren AK- und Familien-AK-Zahlen der geförderten Betriebe gegenüber den TB sind ein Hinweis dafür.

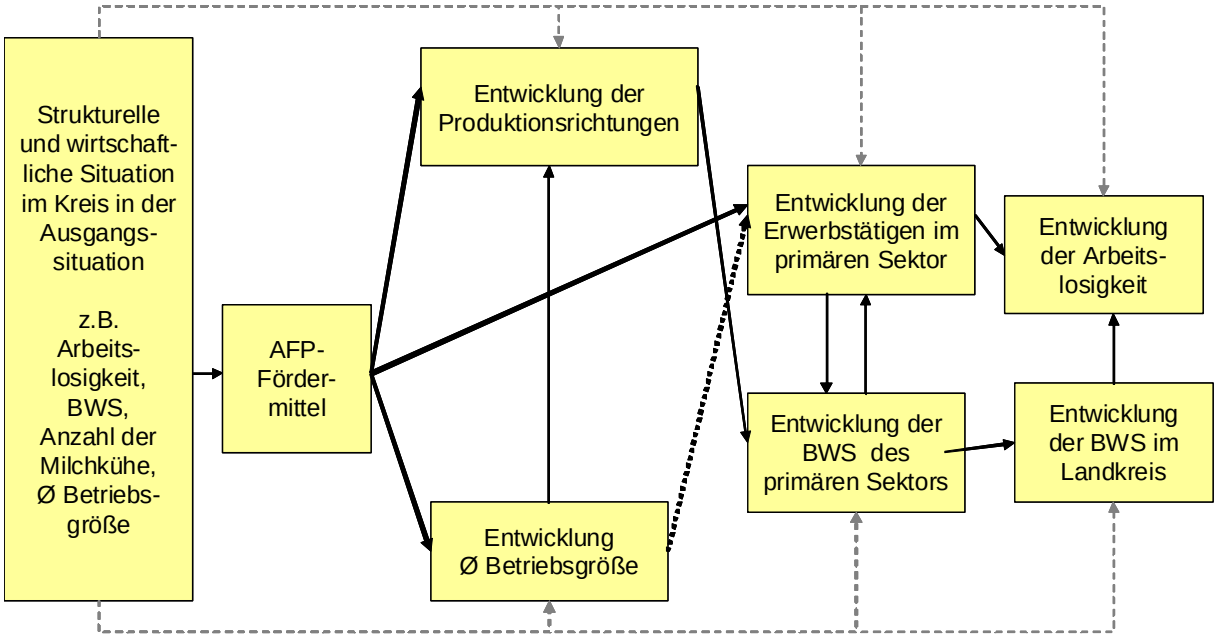
3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft

Zur Analyse der Nettowirkungen des AFP auf die Beschäftigung müssen über die einzelbetrieblichen Ergebnisse hinaus die Effekte erfasst werden, die sich auf die Umgebung der geförderten Betriebe sowohl im landwirtschaftlichen Sektor als auch in der gesamten regionalen Wirtschaft auswirken. So können zum Beispiel neben dem Rationalisierungseffekt, als eine mögliche Wirkung der mit AFP geförderten Investition, weitere positive und ne-

gative Effekte, wie Multiplikator- oder Verdrängungseffekte, eintreten, die je nach Stärke insgesamt zu mehr oder weniger Beschäftigung in der betrachteten Region führen.

Für eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Agrarinvestitionsförderung und Entwicklung der Beschäftigung in ländlichen Regionen wurde daher ein komplexeres Modell einer möglichen Interventionslogik zugrunde gelegt, das sowohl die strukturelle und wirtschaftliche Situation der Region vor den getätigten Investitionen als auch direkte und indirekte Wirkungen der Förderung berücksichtigt (vgl. Abbildung 3.12). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband (Kapitel 8) beschrieben.

Abbildung 3.12: Vereinfachte Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung



- durchgezogene Pfeile entsprechen direkten Wirkungen,
- gestrichelte Pfeile stellen indirekte Wirkungen geförderter Investitionen dar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge. Der einzige, nur gering signifikante, Fördereffekt in den norddeutschen Regionen besteht nach den Modellergebnissen in einer leichten Stabilisierung der Anzahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. Gleichzeitig zeigen sich die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer verringerten Faktormobilität an den nach den Modellergebnissen negativen Auswirkungen einer starken Nebenerwerbslandwirtschaft auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung im Sektor sowie auf die Zahl der Erwerbstätigen in der Region insgesamt. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass eine effiziente Landwirt-

schaft zu einer positiven regionalen Entwicklung beitragen kann, während kurzfristige Zunahmen in der Bruttowertschöpfung, die auf reduzierte Faktormobilität zurück gehen, keine nachhaltig positive Wirkung entfalten. Die fehlenden Förderwirkungen auf regionaler Ebene können daher auch positiv dahingehend gewertet werden, dass in den norddeutschen Regionen offensichtlich keine kurzfristigen gravierenden Marktverzerrungen entstehen. Kurzfristige positive Wirkungen sind andererseits höchstens auf einzelbetrieblicher Ebene zu finden.

Für eine Förderung, die das Beschäftigungsziel verfolgt, sollte die jeweilige regionale strukturelle und wirtschaftliche Situation, wie sie zum Beispiel in der Stärken- und Schwächen-Analyse der Ex-Ante-Evaluation des EPLR beschrieben ist, berücksichtigt werden, denn die Ausprägung der indirekten Effekte hängt von der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Der angewandte methodische Ansatz ließe sich zu diesem Zweck auch im Rahmen der Programmplanung einsetzen, um empirische basierte Interventionslogiken zu erarbeiten und eine den spezifischen regionalen Problemlagen angepasste Förderung zu implementieren.

3.9.5 Externe Effekte

3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern

Die „Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen“ ist in Niedersachsen im gesamten Förderzeitraum laut Richtlinie eines der Ziele des AFP.[37] In den Diskussionen mit Vertretern des niedersächsischen Landwirtschaftsministeriums hinsichtlich der spezifischen Zielvorstellungen, die mit dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele jedoch eine untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 3.2.1).

Die potenziell umweltwirksame Förderung im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 3.11 dargestellt. Hier wird deutlich, dass der Hauptansatzpunkt in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt.

[37] Zu weiteren Zielen sowie der Problematik multipler Ziele siehe Margarian (2006).

Tabelle 3.11: Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“

Maßnahme	Wirkungsbereich
Boden schonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (Mulchsaatgeräte)	Reduktion von Wasser- und Winderosion
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	Reduktion von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik, verlängerte Wirtschaftsdüngerlagerung)	Reduktion von Ammoniak (NH_3)-Emissionen
Biogasanlagen, Photovoltaik, Energieeinsparung	Klimaschutz, Reduktion von Treibhausgas-Emissionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maschinenförderung ist seit 2003 Bestandteil der niedersächsischen AFP-Richtlinie (NMELF, 2003a) und ermöglicht eine Förderung in Höhe von 35 % der förderfähigen Anschaffungskosten (bei 20.000 Euro bis 50.000 Euro) für den Kauf von „Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“. In der vergangenen Förderperiode wurden in Niedersachsen laut IK insgesamt 1.410 „Öko-Maschinen“ gefördert; knapp 70 % davon sind Pflanzenschutzgeräte (siehe Tabelle 3.12). Damit betrug der Anteil der Maschinenförderung am gesamten bewilligten förderfähigen Investitionsvolumen 6 % (siehe Kapitel 3.6), während der Anteil der Förderfälle bei 23 % lag.

Tabelle 3.12: Maschinenförderung in Niedersachsen

Investitionsgegenstand	Förderfälle	förderfähige Investitionssumme (1.000 Euro)	
		Absolut	je Förderfall
Mulchsaatgeräte	256	6.511	25,2
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	968	32.250	32,8
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik	186	6.498	34,6
Summe	1.410	45.261	30,9

Quelle: Investitionskonzepte der Bewilligungsjahre 2003 bis 2006, eigene Berechnung.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.

Umweltwirkungen der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik

Bei der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine aus Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Maßnahme handelt. Folgende Gründe können dafür angeführt werden:

– Zwar kann die Abdrift von Pflanzenschutzmittel (PSM) in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen durch die geförderten Geräte reduziert werden; die Abstandsauflagen bei der PSM-Zulassung sind aber bereits so definiert, dass ein solcher Eintrag vermieden wird. Da diese Regelungen in Abhängigkeit der verwendeten Technik festgesetzt werden[38], ist davon auszugehen, dass kein maßgeblicher Unterschied in der Umweltwirkung der PSM-Anwendung mit oder ohne Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik besteht.

– Eine Verringerung des PSM-Eintrags durch die Förderung der Verlust mindernden Technik könnte also nur dort erreicht werden, wo die Abstandsauflagen nicht eingehalten werden.[39] Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Nicht-Einhaltung der Abstandsauflagen ein gravierendes Problem darstellt, wäre für die Verringerung der Abdrift der Einbau Verlust mindernder Düsen ausreichend: Die Investitionskosten für ein 21 m Gestänge liegen bei ca. 300 Euro für einen Satz Düsen (John Deere, 2006).

Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerverlagerung und Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik

Die Reduktion von Ammoniak (NH_3)-Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). Im Hinblick auf die Umweltwirkungen von NH_3-Immissionen sind Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren (z. B. Moore, Heiden), ein Problem. Vor allem Regionen mit hohen Viehdichten (z. B. Vechta-Cloppenburg) sind bedeutende NH_3-Emittenten.

---

[38] Es müssen größere Abstände zu Oberflächengewässern eingehalten werden, wenn keine Verlust mindernde Technik (Abdrift mindernde Düsen) eingesetzt wird.

[39] Nach Einschätzung von Experten werden die Abstandsauflagen zwar nicht im vollen Umfang eingehalten (Neumeister, 2006; Rautmann, 2006). Aus Daten der Kontrollen zur Einhaltung von Gewässer-Abstandsauflagen (BVL, 2006 und 2007, nicht repräsentativ) geht hervor, dass Verstöße in 11 (2005) bzw. 13 % (2006) der kontrollierten Äcker festgestellt wurden.

Ausreichend lange und über die Ausbringungsverbote[40] reichende Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten können dazu beitragen NH_3-Emissionen zu reduzieren. Die für Stallinvestitionen geforderte sechsmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung wird allerdings ab dem Jahr 2009 bundesweit Pflicht so dass hier lediglich ein Vorzieheffekt hätte erreicht werden können. Aus den Angaben zur Wirtschaftsdüngerlagerung in den IK geht aber hervor, dass die Betriebe bereits vor der Investition über eine mehr als 6-monatige Lagerdauer verfügten[41]. Anders sieht es bei Investitionen in Schweineställe aus, wenn diese mit einer Erhöhung der Produktionskapazität verbunden sind. In diesem Fall muss eine Lagerdauer von 9 Monaten vorhanden und das Güllelager „angemessen abgedeckt" sein. Aus den niedersächsischen IK hervor, dass 215 Landwirte eine solche Aufstockungsinvestition in Schweinemast- und Zuchtsauenställe durchgeführt haben.

Die geförderten Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung und die für Stallinvestitionen geforderte sechs- bis neunmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung sind grundsätzlich geeignet, um die NH_3-Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der NH_3-Emissionen für diese beiden Minderungsverfahren wäre der geeignete Wirkungsindikator.[42] Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der Förderdaten nicht möglich.

Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik

Laut AFP-Richtlinie wurde der Kauf von „Mulchsaatgeräten" und „Unterstock-Bodenbearbeitungsgeräten" gefördert. Da letztere in Niedersachsen keine Rolle spielen, konzentriert sich die Untersuchung der Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik auf Mulchsaatgeräte im Ackerbau.

Generell stellt das Mulchsaatverfahren eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bodenschutzes dar, wobei neben der Erosion auch die Bodenschadverdichtung reduziert werden kann (siehe MUNLV, 2004; Nitzsche; Schmidt und Richter, 2000; NMU, 2007). Da die Ermittlung von Winderosion und Bodenschadverdichtung bislang noch nicht auf der Ebene eines gan-

---

[40] Für flüssige Wirtschaftsdünger besteht gemäß Düngeverordnung auf Acker ein generelles Ausbringungsverbot von 1. November bis 31. Januar; für Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

[41] Aus der in den IK angegeben Lagerdauer für Flüssigmist (ist/ziel) geht (nach Abzug der unwahrscheinlichen Einträge mit einer Lagerdauer von > 12 Monaten) hervor, dass sich die Güllelagerdauer von 7,1 auf 8,4 Monate erhöht hat. Allerdings sind diese Angaben mit Vorsicht zu interpretieren, so ist z.B. die Lagerdauer für Flüssigmist über den gesamten Förderzeitraum (ab 2002) nicht einheitlich (teils berechnet, teils angegeben) und nicht vollständig ausgefüllt. Auch die Plausibilität der Einträge lässt zu wünschen übrig, so ergibt die Berechnung der Mittelwerte eine Lagerdauer von 17 Monaten (ist) und 24 Monaten (ziel).

[42] Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)" sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die NH_3-Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

zen Bundeslandes möglich ist (Thiermann, 2008), erfolgt die Bewertung der Wirksamkeit der Mulchsaatgeräte im Hinblick auf den Schutz vor Bodenabtrag durch Wassererosion. Dabei ist es von Bedeutung, in welchem Umfang und bei welchen Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte[43] wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode zur Berechnung des C-Faktors von Auerswald (2002) berechnet.

Die rund 250 Betriebe, bei denen im Rahmen des AFP in Niedersachsen Mulchsaatgeräte gefördert wurden, bewirtschafteten in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt ungefähr 25.000 ha. Dies entspricht etwa 2,7 % der Ackerfläche Niedersachsens. Im Mittel wurden knapp 70 % der Ackerfläche dieser Betriebe mit „C3-Getreiden“[44] und Ölsaaten angebaut, und 25 % mit Hackfrüchten. Auf der verbleibenden Fläche stand Ackerfutter.

Wie Abbildung 3.13 zeigt, bewirtschaften die geförderten Betriebe Flächen, die im Vergleich zum niedersächsischen Durchschnitt eine höhere, allgemein betrachtet aber dennoch niedrige Erosionsneigung aufweisen.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha^{-1} a^{-1}) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von 0,24 t ha^{-1} a^{-1} erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine bedeutende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen[45], beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf 0,14 t ha^{-1} a^{-1}

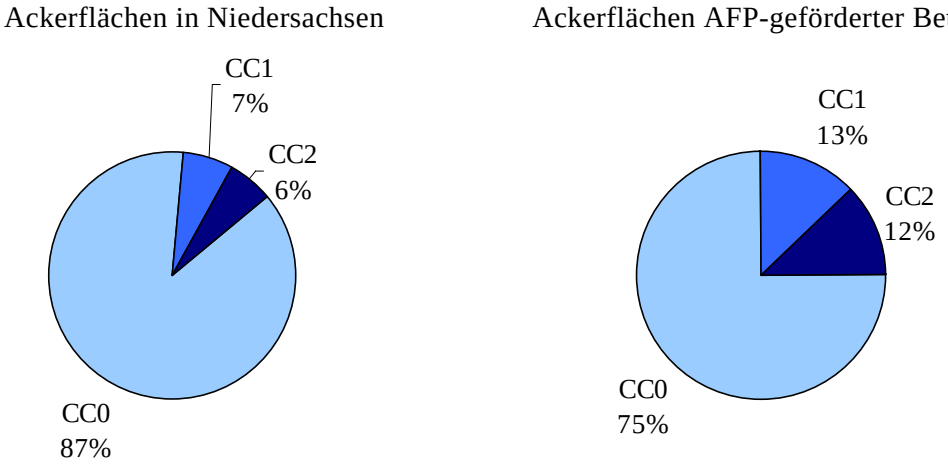
[43] Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte et al., 2007).

[44] Alle Getreide ohne Mais, der im Hinblick auf die Erosionsgefährdung zu den Hackfrüchten gerechnet wird.

[45] Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.

auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

Abbildung 3.13: Erosionsgefährdung der Ackerflächen der im Bereich Mulchsaat geförderten Betriebe und Niedersachsens insgesamt



Cross-Compliance-Kategorie	CC0	CC1	CC2
Bodenabtrag in t ha^{-1} a^{-1} bei Schwarzbrache	0- < 10	10 - < 30	≥ 30

Quelle: Eigene Berechungen auf der Basis von InVeKoS und Förderdaten sowie Angaben von Severin (2007) für die niedersächsischen Gesamtwerte.

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Insgesamt wurden in Niedersachsen im gesamten Förderzeitraum laut IK-Auswertung 225 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert.[46] Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ist schwierig. Folgende Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

(1) Für die geförderten Anlagen stehen keine geeigneten Daten für eine Berechnung von Klimawirkungen zur Verfügung.

(2) Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen. Beispielrechungen haben gezeigt (Dirksmeyer, 2006), dass der Subventionswert des EEG (bezogen auf die 20 Jahre, in denen die Vergütung gewährt wird) um ein Vielfaches über dem Subventionswert der AFP-Förderung liegt. Je nachdem ob von ausschließlich von Grundvergütung, oder zusätzlich NaWaRo-Bonus oder NaWaRo-Bonus + KWK-Bonus ausgegangen wird,

[46] Die Förderfälle gliedern sich in 17 Wärme- und Kältedämmungsanlagen, 9 Wärmerückgewinnungsanlagen und Wärmepumpen, 38 Biomasseanlagen, 83 Anlagen zur Umstellung auf umweltverträgliche Energieträger, 78 sonstige Anlagen.

übersteigt die EEG- die AFP-Förderung bei einer Biogasanlage mit 150 kW, die in den Jahren 2004 bis 2006 gebaut wurde, um das 16-26 fache[47].

(3) Die Angaben zur Energiebilanz von PV-und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z.B. wird für Biogas-Strom bei Scholwin et al. (2006) eine Emissionsminderung von 1500 t CO_2/GWh berechnet, während diese bei Kaltschmitt et al.(2006) 250 t CO_2/GWh beträgt).

(4) Die Förderung von erneuerbaren Energien führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch fossiler- bzw. Atomstrom substituiert werden kann. Bei einer unveränderten Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an erneuerbaren Energien den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger, stark CO_2 emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen lag das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen aus dem Agrarbereich in der Förderperiode 2000 bis 2006 neben der Energieeinspaarung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen[48].

Fazit und Empfehlungen

Inwiefern die „umweltrelevanten" Maßnahmen des AFP ein wirksames Instrument für die Erreichung von Umweltzielen darstellen, kann nicht abschließend beurteilt werden. In den Bereichen, in denen eine Bewertung möglich ist (Pflanzenschutz, Mulchsaat), stellt die Förderung aus Umweltgesichtspunkten kein erfolgreiches Konzept dar. Während im Bereich Pflanzenschutz von Wirkungslosigkeit ausgegangen werden kann, sind die Erfolge im Bereich Mulchsaat – selbst wenn nicht von Mitnahmeeffekten ausgegangen wird – gering. Für den Bereich Ammoniak-Emissionen und Klimaschutz fehlen die geeigneten Daten für eine Wirkungsanalyse. Die mangelnde Einbettung in politische Rahmenbedingungen (Förderung von Klimaschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit EEG und Emissionshandel) stellen jedoch bedeutende Hindernisse für eine effiziente Zielerreichung dar.

---

[47] Bei dieser Berechnung geht es nicht darum einen exakten Subventionswert des EEG zu ermitteln, sondern um eine Abschätzung einer Größenordnung um einen Vergleich mit dem AFP zu ermöglichen. Aufgrund der Unsicherheit über die Entwicklung des Strompreises (der hier über die Jahre konstant bei 3 ct/kWh angenommen wurde) ist eine exakte Quantifizierung des EEG-Subventionswertes nur ex-post möglich.

[48] Ab dem Jahr 2005 wurden in Mecklenburg-Vorpommern nur noch Biogasanlagen in Betrieben mit Tierhaltung gefördert. Daher ist davon auszugehen, dass sich die Wirkung der geförderten Biogasanlagen auf den Klimaschutz im letzten Förderjahr verbessert hat.

3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen

Die Förderung der „tiergerechteren Haltung, einer Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene“ ist eines der AFP-Ziele, das sowohl in der Förderperiode 2000 bis 2006, als auch 2007 bis 2013 Bestandteil der Richtlinie ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der gesonderten Anlage 2 des AFP erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz (NMELF, 2003a).

Die Untersuchung der Tiergerechtheit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tierverhalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweineställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche, wobei die Anzahl der geförderten Milchviehställe die Mastschweineställe um ein Vielfaches übersteigt (siehe Kapitel 3.6). Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.[49] Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind[50], erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtheit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Bewertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken. [51]

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen[52] gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

– uneingeschränkt ausführbar (u. a.),
– eingeschränkt ausführbar (e. a.) oder
– stark eingeschränkt/nicht ausführbar (n. a.).

---

[49] Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Rindern zwischen 70 und 83 % der Großen Investitionen in Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineställen zwischen 36 und 54 %. Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen (BMELV, versch. Jgg.b).

[50] Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

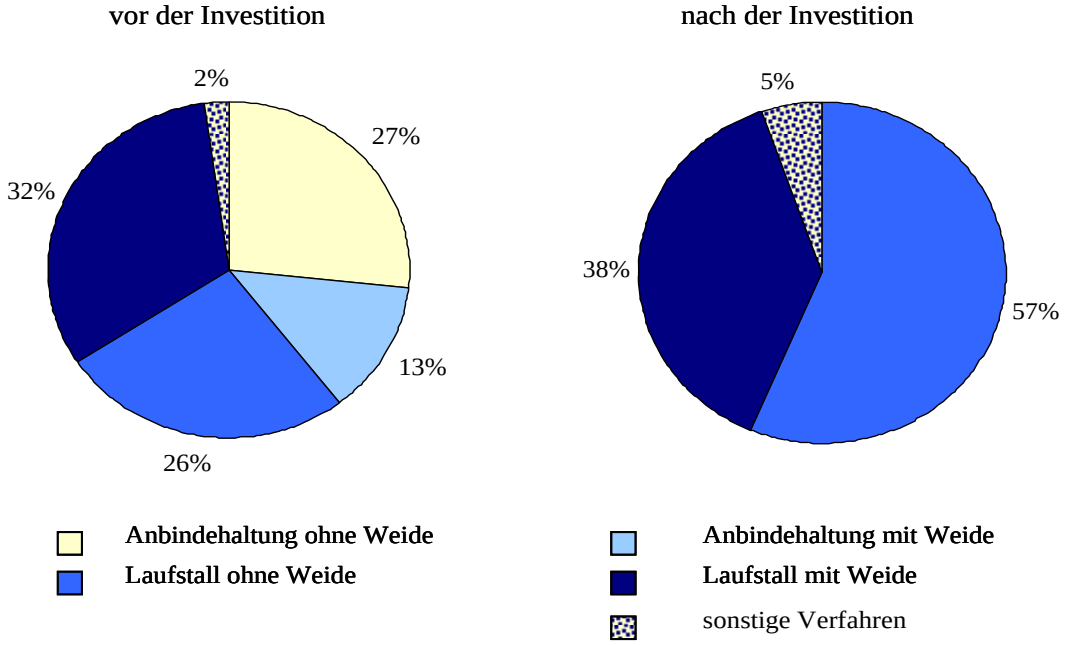
[51] Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

[52] Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

Die Indikatorenbewertungen werden anschließend zu einer Gesamtbewertung in die Kategorien A, B und C verdichtet, wobei A der besten und C der schlechtesten Bewertung entspricht. Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP-geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe.[53] Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene.

Wie Abbildung 3.14 zeigt, hatten 40 % der Betriebe vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe (hier sind die Verfahren Kurzstand und Mittellangstand mit Fest- und mit Flüssigmist zusammengefasst). Da gemäß AFP-Richtlinie eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren erwartungsgemäß nach der Investition keine Rolle mehr.

Abbildung 3.14: Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 320

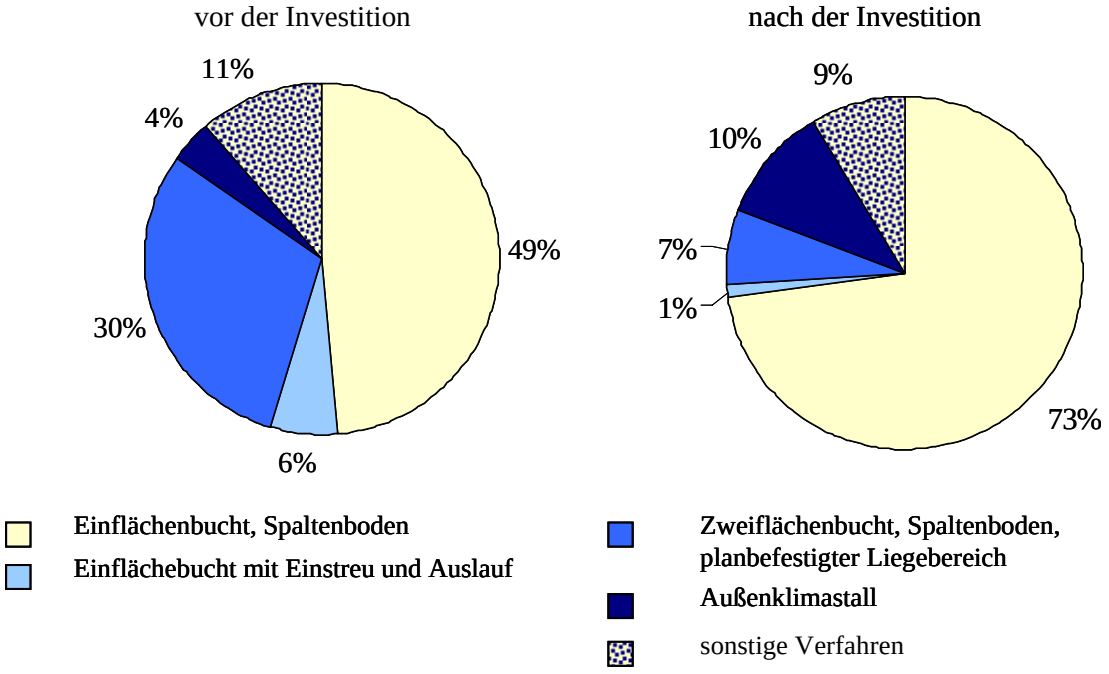
Im Hinblick auf die Verbreitung von Verfahren mit und ohne Weide ist festzustellen, dass der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 53 auf 57 % angestiegen ist. Die Betriebe mit Anbindehaltung ohne Weidegang haben überwiegend auf Boxenlaufställe

[53] Zusätzlich wurden auch nicht geförderte Betriebe erhoben. Da die Adressenbeschaffung aus Datenschutzgründen ausgesprochen schwierig war, reicht der Stichprobenumfang nur für eine explorative Untersuchung.

ohne Weide umgestellt. Zusätzlich hat ein Teil der Betriebe, die vorher Weidenutzung hatten (sowohl in der Anbindehaltung als auch bei Boxenlaufställen), diese im Zuge der Investition abgeschafft.

Bei Mastschweinen erfährt das bereits vor der Investition gängigste Verfahren, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch „Vollspaltenbucht“ genannte perforierte Einflächenbucht, eine Ausdehnung von ca. 50 auf 73 % der Betriebe (siehe Abbildung 3.15). Ebenfalls ein Zuwachs ist bei den Außenklimaställen zu verzeichnen, die nach der Investition auf 10 % der Betriebe etabliert sind. Im Gegensatz dazu hat die Zweiflächenbucht mit planbefestigtem Liegebereich, die vor der Investition mit einem Anteil von 30 % der Betriebe das zweithäufigste Verfahren darstellte, nach der Investition stark an Bedeutung verloren.

Abbildung 3.15: Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 209

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Tabelle 3.13 zeigt, dass sich die Haltungsbedingungen für die Milchkühe verbessert haben, während die Situation bei Mastschweinen stagniert. Außerdem fällt auf, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchvieh-Haltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 80 % der Mastschweineställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 28 % der Kategorie „C“ zugeordnet, nach der Investition jedoch alle Ställe mit „B“ bewertet.

Die Ballung der Verfahren in einem bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen (z. B. bei Milchvieh den Übergang von der Anbindehaltung zum Boxenlaufstall) abzubilden. Eine Vielzahl von Verbesserungen und Verschlechterungen, wie z. B. der Übergang von Systemen mit Weidegang zu solchen mit ganzjähriger Stallhaltung, wird dagegen nicht erfasst. Damit wird die Differenziertheit, die auf der Basis der ethologischen Indikatoren existiert, nicht abgebildet.

Tabelle 3.13: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien

	Milchvieh		Mastschweine	
	Alter Stall	Neuer Stall	Alter Stall	Neuer Stall
A	0	0	0	0
B	72	100	13	13
C	28	0	87	87

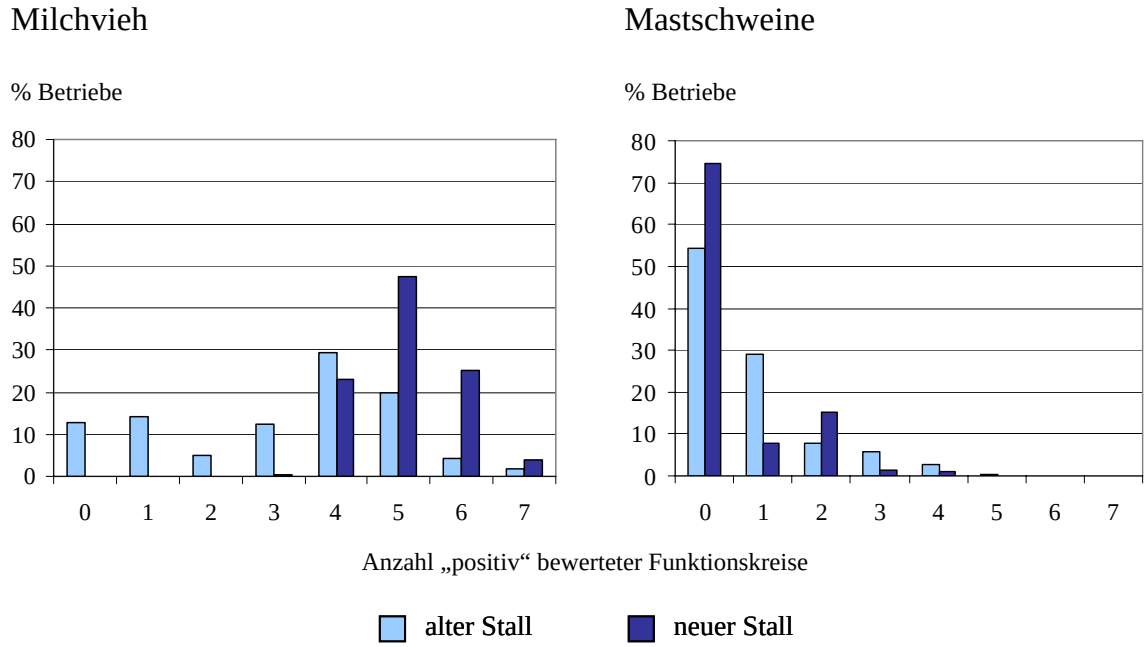
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n=529, eigene Berechnung.

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 3.16 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. Während bei Milchvieh durch die Abschaffung der Anbindehaltung nach der Investition keine Verfahren mehr existieren, bei denen die Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise unter 2 liegt, steigt bei den Mastschweinen dieser Anteil deutlich an.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh kann für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert und im Referenzfall „ohne AFP“ die Milchviehhaltung im Anbindestall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten, möglich ist (siehe Kapitel 3.9.1.1), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

Abbildung 3.16: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnung.

Fazit

Bei Mastschweinen wurde anhand des Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten problematische Ausgangslage festgestellt. Durch die Investition in den Stall verschlechtern sich die Haltungsbedingungen weiter. Bei Milchvieh verbessert sich die Situation insbesondere aufgrund der Abschaffung der Anbindehaltung und ist daher ein Kuppelprodukt einer arbeitswirtschaftlich und ökonomisch sinnvollen Investition (siehe auch Dirksmeyer et al., 2006). Auch bei Boxenlaufställen werden durch Neubau noch Verbesserungen erreicht. Allerdings ist hier das Ausgangsniveau vergleichsweise gut, da ca. 90 % der Boxenlaufställe bereits vor der Investition mehr als 4 positiv bewerteten Funktionskreisen erhielten.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tiergerechter Haltungsformen sind unter anderem:

– bei Milchkühen die geringen Anforderungen der Anlage 2 und
– bei Mastschweinen die geringe Umsetzung der Anlage 2, deren Kriterien hier zwar anspruchsvoller sind, aber höhere Produktionskosten verursachen.

Wenn das Tierschutzziel des AFP weiterhin verfolgt werden soll, wäre eine Anpassung der „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ notwendig.[54] Allerdings kann eine erfolgreiche Strategie zur Förderung tiergerechter Haltungsformen nicht allein auf der Agrarinvestitionsförderung aufbauen. Insbesondere für Mastschweine, bei denen der Handlungsdruck höher ist als beim Milchvieh, ist hierzu eine Kombination verschiedener Instrumente notwendig. In Frage kämen bspw. die Überprüfung und Anpassung der entsprechenden Gesetze, die Definition von Leitlinien, Konsumenteninformation und eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren, für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur

Agrarstrukturelle Fragen sind in den letzten Jahren mehr und mehr aus dem Blick der einzelbetrieblichen Förderung geraten. Die Folge ist, dass das Verständnis für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verloren geht. Die wichtigsten Gründe für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sind (vgl. Kapitel 3.9.4.2):

(1) Die Handlungsalternativen der Betriebe in der dynamischen und längerfristigen Betrachtung werden nur im Kontext der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erkennbar.

(2) Die Förderung des einen Betriebes hat aufgrund der Konkurrenz der Betriebe untereinander auf den Produkt- und Faktormärkten, vor allem aber dem Bodenmarkt, auch Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Betriebe (Verdrängungseffekte).

(3) Der landwirtschaftliche Sektor steht auf den Faktormärkten in Konkurrenz zu anderen Sektoren: Die in der Landwirtschaft verbleibende qualifizierte Arbeitskraft oder der in die Landwirtschaft investierte Euro können nicht in anderen Sektoren eingesetzt werden.

Eine Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe (vgl. Kapitel 3.9.2) optimiert daher nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors oder die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt, weshalb eine Analyse der Wirkungen der Förderung nicht nur auf einzelbetrieblicher Ebene sondern auch auf die Entwicklung der Agrarstruktur vorgenommen werden sollte.

Um mögliche Nebenwirkungen in die Bewertung zu integrieren, wird im vorliegenden Kapitel der Rahmen der Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 1999), die ei-

[54] Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

nen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 3.9.4.2 dargestellt. In diesem Kapitel stehen die agrarsektoralen Zusammenhänge im Vordergrund. Als Kernproblem wird dabei die Konkurrenz der Betriebe um Fläche und deren Verteilung zwischen den Betrieben sowie der Einfluss der Förderung darauf betrachtet.

Die ausgewählten Fragestellungen sind im Einzelnen:

(1) Welche Rolle spielen Probleme der Flächenverfügbarkeit in der Entwicklung der Betriebe und welche direkten Wirkungen hat das AFP auf Betriebe mit unterschiedlichen Wachstumsstrategien?

(2) Wo wirkt die Förderung auf den Strukturwandel beschleunigend und wo eher verlangsamend?

(3) Welche Faktoren bestimmen, in welche Regionen die Mittel der Agrarinvestitionsförderung fließen und welche Rolle spielen insbesondere Wachstumsmöglichkeiten und Wachstumsdynamik der Betriebe?

(4) Wo ist Förderung nötig und sinnvoll, wenn Investitionsdefizite überwunden werden sollen?

(5) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?

Die Entwicklung der Milchproduktion wurde in Punkt fünf beispielhaft aufgegriffen, weil ein Fokus der Agrarinvestitionsförderung traditionell auf der Förderung der kapital- und arbeitsintensiven Milchproduktion liegt und um den Zusammenhang zwischen der Wachstumsdynamik der Betriebe und der produzierten Menge eines bestimmten Produktes in den Regionen zu analysieren.

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband, Kapitel 8 jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (s. a. Kapitel 3.4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 3.9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (vgl. Kapitel 3.4.3.4). Die Expertenbefragung wird für die alten Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer sieben-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (s. a. Kapitel 3.4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zu-

sammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milchanlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten[55] genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

In der Betriebsleiterbefragung wurde nach den wesentlichen Wachstumshindernissen der Betriebe, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun, gefragt (siehe Abbildung 3.7, Kapitel 3.9.1.4). Anhand der Antworten wurde deutlich, dass in Niedersachsen ebenso wie in den anderen westlichen Bundesländern die fehlende Flächenverfügbarkeit den wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Von den 177 Landwirten, die in Niedersachsen (n=434) **die Flächenverfügbarkeit** für ein Wachstumshindernis halten,

– nennen 65 % gleichzeitig einen **zu hohen Pachtpreis** als Problem. Die Möglichkeit oder die Bereitschaft dieser Betriebe auf dem Bodenmarkt aktiv zu werden, ist zurzeit nicht gegeben, wobei andere Betriebe in den entsprechenden Regionen offensichtlich in der Lage oder bereit sind, den hohen Pachtpreis aufzubringen.
– Die anderen 35 % erachten die Pachtpreise in ihrer Höhe nicht als Wachstumshindernis. Trotz des Potentials dieser Betriebsleiter, die geforderten Pachtpreise zu zahlen, ist für sie die Flächenverfügbarkeit aufgrund der geringen Mobilität der anderen Betriebe beschränkt.[56]

Die AFP-Förderung der ersten Gruppe von Betrieben, die es einigen erst ermöglicht, im Sektor zu verbleiben, kann eine der Ursachen für die Probleme der zweiten Gruppe von Betrieben sein. Ohne AFP wäre die Mobilität der ersten Gruppe von Betrieben tendenziell höher und die Situation der zweiten Gruppe verbessert.

Das nach Flächenknappheit und Arbeitsüberlastung am häufigsten genannte Wachstumshindernis in den alten Bundesländern sind **Liquiditätsprobleme,** die durch die Förderung positiv beeinflusst werden können. Diese sind, wie sich zeigen lässt, nicht unabhängig von den strukturellen Problemen. Der Zusammenhang zwischen den Problemen wurde für die alten Bundesländer insgesamt analysiert. So werden häufiger Liquiditätsschwierigkeiten in

---

[55] Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden den Verfassern freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

[56] Zum Zusammenhang zwischen Betriebsmobilität und Pachtpreisen vgl. auch (MARGARIAN, 2008).

der Gruppe der Betriebsleiter genannt, die die Flächenverfügbarkeit nicht als Problem betrachtet. Es fließt also möglicherweise Kapital in den Flächenerwerb, das hinterher nicht mehr für andere Investitionen zur Verfügung steht. Eine extensivere Produktionsform ist die Folge. Rationales Verhalten der Landwirte unterstellt muss diese Extensivierungstendenz als Ausdruck einer Entwicklung in Richtung eines effizienten Faktoreinsatzes gewertet werden Die Förderung bewirkt unter diesen Umständen tendenziell eine kapital- und arbeitsintensivere Produktion. Die daraus resultierende intensivere Produktion trägt nicht zwingend zum Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

Mangelnde Liquidität und geringe Flächennachfrage können auch ein Zeichen **fehlender Rentabilität** sein. Doch zwischen der Nennung des Problems mangelnder Liquidität und fehlender Rentabilität lässt sich kein Zusammenhang feststellen, und auch Betriebe, die keine Schwierigkeiten mit der Pachthöhe haben, klagen häufiger über Liquiditätsprobleme. Liquiditätsprobleme sind damit nicht unbedingt ein Zeichen **fehlender Rentabilität**. Warum Liquiditätsschwierigkeiten unter diesen Umständen nicht mithilfe von Fremdfinanzierung überwunden werden können, ist aus den Antworten nicht ersichtlich. Dort, wo die Flächenverfügbarkeit kein Problem ist, dafür aber die Liquidität, stellen die ohnehin selten genannten **fehlenden Sicherheiten** noch mal signifikant seltener ein Wachstumshindernis dar. Auch aus den sonstigen Antworten der Betriebsleiter ergaben sich keine Hinweise auf einen nicht funktionierenden Kapitalmarkt. Ohne weitere gesellschaftliche Ziele benötigen daher Wachstumsbetriebe in Regionen ohne Strukturprobleme keine staatliche Unterstützung. Wenn hier überhaupt eine Wirkung erreicht wird, ist es die Stützung der relativ schwachen Betriebe. Eine Struktur konservierende Förderung reduziert aber die Flächenmobilität. Gleichzeitig werden dort, wo sowohl die Flächenverfügbarkeit als auch das Pachtpreisniveau problematisiert werden, häufiger Rentabilitätsprobleme beklagt. Reduziert die Förderung die Flächenmobilität, so bedingt sie damit also tendenziell eine geringere Rentabilität der Landwirtschaft und damit die Notwendigkeit einer noch stärkeren Förderung im Zeitablauf.

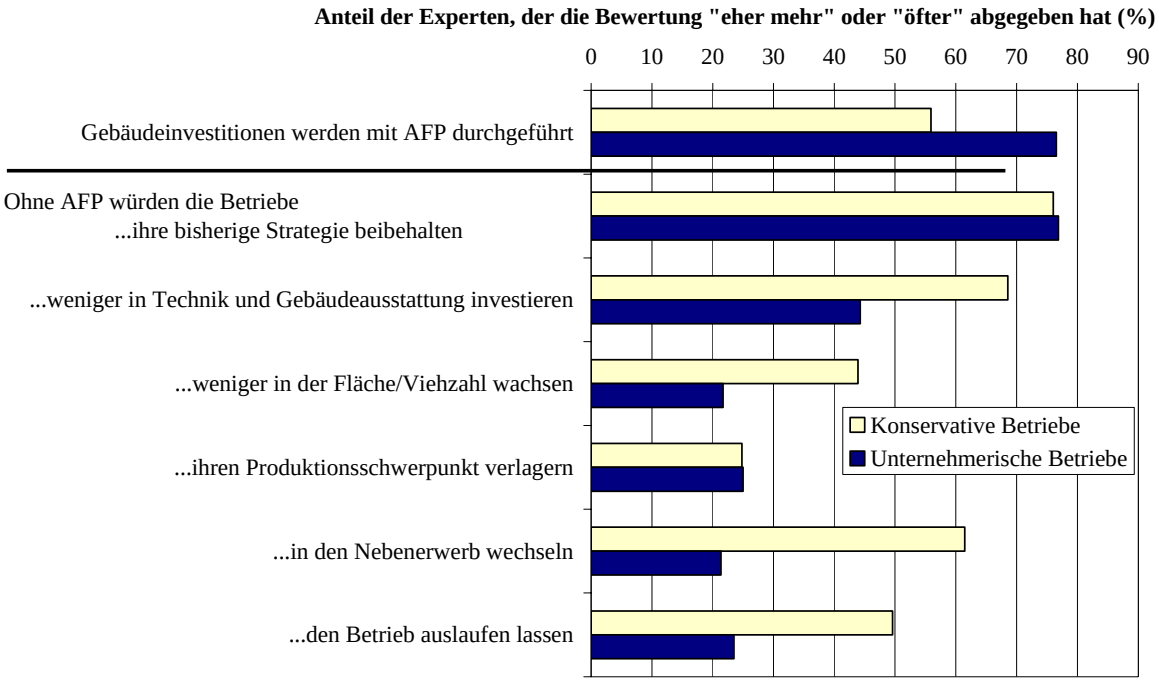
Um die qualitative Wirkungsweise des AFP genauer bestimmen zu können, wurden die Experten gebeten, mögliche Wirkungen eines Wegfalls der Förderung auf der Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten. Der Anteil der Experten, der auf die einzelnen Kategorie mit Stufe 5 der Skala („eher mehr“) oder höher geantwortet hat, wird in der folgenden Abbildung 3.17 dargestellt. Um genauer herauszufinden, welche Wirkung die Förderung auf die potentiellen Wachstumsbetriebe einerseits und auf die wenig dynamischen Betriebe andererseits hat, und in welchem Verhältnis die Wirkungen zueinander stehen, wurden die Experten gebeten, ihre Einschätzungen nach konservativen und unternehmerischen Betriebsleitern getrennt abzugeben. Diese wurden dabei folgendermaßen definiert:

– **Unternehmerische Landwirte** investieren Arbeit und Kapital dort, wo es am rentabelsten ist;

– **Konservative/traditionelle** Landwirte wollen vor allem den Betrieb stabilisieren. Sie vermeiden Risiko und machen meist kleinere Entwicklungsschritte in erprobten Betriebszweigen.

Die durch die Experten vorgenommene Zuordnung der Landwirte in ihrer Region zu den eher unternehmerischen oder den eher konservativen ließ sich in einem Regressionsmodell (s. Materialband, Kapitel 8) zu über 80 % durch die Produktionsmöglichkeiten und das ökonomische Potential der Betriebe in den Regionen erklären. Die Kategorien können daher als relativ verlässlich betrachtet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass „konservatives" Verhalten nicht im Widerspruch zu einem rationalen ökonomischen Verhalten stehen muss.

Abbildung 3.17: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3.17 zeigt, dass zwar die unternehmerischen Betriebe einen größeren Anteil ihrer Investitionen mit Förderung durchführen (können) als die konservativen, dass aber gleichzeitig die Förderwirkung bei den konservativen Betrieben deutlich ausgeprägter ist. Somit entfällt von den Mitnahmeeffekten (vgl. Kapitel 3.9.1) der größte Teil auf die unternehmerischen Betriebe. Wenn das Ziel in einer Überwindung struktureller Probleme und Effizienzsteigerung besteht, müssten aber vor allem unternehmerische Betriebe geför-

dert werden. Angesichts der Mitnahmeeffekte in der relevanten Empfängergruppe ist die Förderung daher vor dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit nur beschränkt effektiv. Anders sähe die Beurteilung vor dem Ziel des Erhalts der Kulturlandschaft aus, wenn etwa in einzelnen Regionen die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet wäre. Wo die Landwirtschaft nicht mehr rentabel ist, verbleiben in erster Linie die „konservativen" Betriebsleiter in der Produktion, deren Haupterwerbsbetriebe nach den Experteneinschätzungen durch die Förderung in größerem Umfang stabilisiert werden.

3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel

Um genauer feststellen zu können, unter welchen Bedingungen das AFP eine Wirkung auf die unternehmerischen und die konservativen Betriebe hat, und wann die beschleunigende oder die hemmende Wirkung auf den Strukturwandel überwiegt, wurden die einzelnen Aussagen der Abbildung 3.17 zu den folgenden möglichen Wirkrichtungen zusammen gefasst:

(1) Erhalt konservativer Betriebe im Haupterwerb,

(2) Verstärkung der Investitionstätigkeit in konservativen Betrieben,

(3) Beeinflussung der Strategie der unternehmerischen Betriebsleiter.

Tabelle 3.14: Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP

	AFP stärkt...	
Einflussbereiche	**konservative Betriebe[1] bei…**	**unternehmerische Betriebe[2] bei…**
a) Betriebsstruktur	... geringer Flächenausstattung der Betriebe und - homogener Flächenverteilung - hohem Pachtflächenanteil	
b) Produktions-möglichkeiten	... hohen Marktfrucht-Flächenanteilen und - hohen Viehdichten (mehr Kühe und/oder Schweine)	- geringer Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft
c) Ökonomische Rahmenbedingungen	- positiver Arbeitsmarktentwicklung	- negativer Arbeitsmarktentwicklung

[1] Dies entspricht einer Verlangsamung des Strukturwandels.
[2] Dies entspricht einer Beschleunigung des Strukturwandels.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mithilfe eines Strukturgleichungsmodells wurde analysiert, unter welchen Bedingungen welcher der Effekte (1), (2) und (3) verstärkt auftritt, wenn man ihre Wechselwirkungen untereinander mit in Betracht zieht. Es zeigt sich, dass dort, wo die Wirkung des AFP auf die Strategie unternehmerischer Betriebe als vergleichsweise stark eingeschätzt wird, die Wirkungen auf die konservativen Betriebe ebenfalls als relativ hoch erachtet werden. Ein klarer struktureller Effekt ist unter solchen Bedingungen nicht zu erwarten. Tabelle 3.14 fasst zusammen, welche Faktoren den Effekt der Förderung in Richtung einer Beschleunigung bzw. eines Abbremsens des Strukturwandels beeinflussen.

Es wird deutlich, dass das AFP auf beide Betriebsgruppen, die konservative und die unternehmerische, potentiell stärker wirkt, wenn die Betriebe im Durchschnitt eine geringe Flächenausstattung haben oder es viele Marktfruchtbetriebe gibt. Die agrarstrukturelle Wirkung der Maßnahme ist in den entsprechenden Regionen daher ambivalent. Der Effekt auf die unternehmerischen Betriebe überwiegt, wo die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft und damit die Vorzüglichkeit von Investitionen in der Landwirtschaft ohne Förderung gering sind. Wo es weniger außerlandwirtschaftliche Alternativen gibt, wird die Strategie der unternehmerischen Betriebe stärker durch die Förderung beeinflusst. Andersherum liegt die Wirkung von besseren Zuverdienstmöglichkeiten auf konservative Betriebe vor allem in einer Erhöhung ihrer Mobilität. Unter diesen Umständen verstärkt die Förderung die Vorzüglichkeit eines Verbleibs in der Landwirtschaft und hat damit einen Struktur konservierenden Effekt. Die Förderung wirkt außerdem stärker Struktur konservierend in Regionen mit intensiver Viehwirtschaft, einem höheren Pachtflächenanteil und dort, wo die Fläche relativ gleich unter den Betrieben verteilt ist.

Zusammenfassend ergibt die Auswertung der Expertenbefragung, dass die Förderung den Strukturwandel vor allem dort verlangsamt, wo

- die möglichen regionalwirtschaftlichen Effekte dieses Abbremsens angesichts der relativ guten Arbeitsmarktsituation am geringsten (Tabelle 3.14, Einflussbereich c) und
- die nicht genutzten möglichen Effizienzgewinne durch einen schnelleren Strukturwandel angesichts der hohen Produktionsintensität und der klein strukturierten Betriebe am höchsten sind (Tabelle 3.14, Einflussbereiche a und b).

Andersherum wird der Strukturwandel durch die Förderung tendenziell dort beschleunigt, wo

- die Arbeitsmarktsituation schlecht (Tabelle 3.14, Einflussbereich c) und
- die Landwirtschaft eher extensiv (Tabelle 3.14, Einflussbereich b) ist.

3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung

Das AFP ist eine überwiegend durch die Nachfrage der Landwirte gesteuerte Maßnahme. Die Mittelverteilung erfolgt neben der zentralen Steuerung des Mittelflusses durch Kontingente vor allem durch die Nachfrage der Antragsteller, die aus den unterschiedlichen regionalen Bedingungen resultiert. Aus diesem Grund kommt einer Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses besondere Bedeutung zu. In Abbildung 3.3 wurde die Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene in einer Karte dargestellt. Mithilfe einer Regressionsanalyse wurde ergänzend untersucht, wie stark die strukturelle Situation, die Standortbedingungen, die Produktionsschwerpunkte und die ökonomischen Rahmenbedingungen im Einzelnen den Mittelfluss bestimmen.

In Niedersachsen haben die Betriebsgrößenunterschiede und der Strukturwandel keine Relevanz für die Verteilung der Mittel. Vielmehr wird der Mittelfluss fast ausschließlich durch die Fläche und die Art der Flächennutzung bestimmt: wo mehr Fläche von Marktfruchtbetrieben bewirtschaftet wird, fließen weniger Mittel hin. Die Zahl der Milchkühe, die auf dieser Fläche steht, spielt ebenso wenig eine Rolle in der Bestimmung des Mittelflusses wie die Zahl der Betriebe, die sich die Fläche teilen. Deutlich weniger Mittel allerdings fließen in Regionen, in denen viele Rinder, die nicht Milchkühe sind, stehen und etwas weniger mit steigender Zahl von Schweinen. Der letzte Effekt geht zurück auf die geringere Förderung der hoch spezialisierten Betriebe in der Veredlungsregion Vechta-Cloppenburg.

Indem die Fördermittel in Niedersachsen relativ unbeeinflusst von den strukturellen Gegebenheiten verteilt werden, dürften sie kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfalten, dass etwa Regionen mit strukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Andererseits scheint die strukturelle Situation auch in den meisten Regionen kein wesentliches Hindernis für die Investitionstätigkeit darzustellen.

3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten

Des Weiteren wird untersucht, inwiefern landwirtschaftliche Betriebe eine Unterstützung zum Erhalt ihrer Entwicklungsfähigkeit benötigen und worin die Ursachen möglicher Schwierigkeiten zu sehen sind. Die Experten wurden gebeten, die Aussagen „Um ihre Entwicklungsfähigkeit zu erhalten, müssten die Haupterwerbsbetriebe mehr in Gebäude/in Technik investieren“ auf einer siebenstufigen Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten.

Mithilfe einer Regressionsanalyse wurden die Bestimmungsgründe für das Bestehen von Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung analysiert. Demnach bestehen Investitionsdefizite

(1) nach dem Grad der Benachteiligung:

a) in nicht benachteiligten Regionen nur dort, wo die Banken restriktiv[57] und/oder die außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten gering sind, wo also der Zugang zu außerbetrieblichem Kapital beschränkt ist;

b) in benachteiligten Regionen vor allem dort, wo ein guter Zugang zu außerbetrieblichem Kapital und Arbeit besteht, die Vorzüglichkeit der Landwirtschaft also gering ist;

(2) nach der Rentabilität:

a) in Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft dort, wo Fläche nicht knapp ist und daher eine hohe Vorzüglichkeit extensiver Entwicklungsstrategien besteht;

b) in Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft eher dort, wo die Fläche sehr knapp ist und die Effizienz der Betriebe daher aufgrund der strukturellen Situation beschränkt ist.

Stellt man den Einschätzungen der Experten zu den Investitionsdefiziten in den Kreisen den Mittelfluss in die Landkreise gegenüber, zeigt sich, dass zwischen den Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung und der Höhe der Fördermittel, die in die Landkreise geflossen sind, kein Zusammenhang besteht. Gemessen an diesem Kriterium werden die Mittel der Agrarinvestitionsförderung nicht gezielt verteilt.

In nicht benachteiligten Regionen werden nur wenige Investitionsdefizite diagnostiziert. Der Zusammenhang zur Verfügbarkeit außerlandwirtschaftlichen Kapitals impliziert aber, dass es in begrenztem Umfang gewisse Restriktionen im Kapitalzugang gibt. Anders ist es in benachteiligten Regionen. Die Förderung wirkt hier vor allem stabilisierend auf die Betriebe, deren Betriebsleiter Alternativen außerhalb der Landwirtschaft haben. Sind diese gegeben, ist hier eine Förderung kaum zu rechtfertigen, solange nicht die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet und ihre Aufrechterhaltung ein politisches Ziel ist. In Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft ist die Wettbewerbsfähigkeit extensiver Bewirtschaftungsstrategien am höchsten. Eine Förderung zur Stabilisierung der bestehenden Betriebe und mit dem Ziel des Erhalts der intensiveren Landbewirtschaftung geht daher auf Kosten der betrieblichen und sektoralen Effizienz. Sie kann deshalb nur in stark landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen ohne Entwicklungsalternativen vor dem Hintergrund des Ziels der Stabilisierung der Zahl der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 3.9.4.2). In Regionen mit sehr rentabler Land-

[57] Auch diese Einflussgrößen stammen aus der Expertenbefragung. Die geringe Risikobereitschaft der Banken und fehlende außerbetriebliche Einkommensmöglichkeiten bildeten einen gemeinsamen Erklärungsfaktor. Die Risikobereitschaft von Banken ist vermutlich in wirtschaftlich schwachen Regionen geringer.

wirtschaft, aber geringer Flächenverfügbarkeit liegen die Ursachen für Investitionsdefizite in den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten der investitionswilligen Betriebe aufgrund der eingeschränkten Mobilität anderer Betriebe.

Da die Förderung nicht in erster Linie in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten fließt, bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass ein Teil der Mittel nicht effizient eingesetzt wird .

3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll am Beispiel der Entwicklung der Milchproduktion ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung in Niedersachsen waren. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben.

Die Ergebnisse des Modells zeigen, dass auch innerhalb des Landes die Milch weiter in die spezialisierten Regionen wandert. Das gilt umso mehr, wenn die Kühe auf weniger große Milchviehbetriebe verteilt sind. Der Strukturwandel hin zu großen Betriebseinheiten führt also langfristig zu einer Stabilisierung der Produktion. Kurzfristig gilt aber, dass die Tendenz zur Extensivierung in Niedersachsen vor allem dort besteht, wo in groß und mittel strukturierten Regionen mehr Betriebe ausscheiden. Wo mehr mit AFP investiert wird, ist die Entwicklung der Milchproduktion positiver. Die stärkere Investitionstätigkeit erklärt sich aber vermutlich nur zu einem kleinen Teil aus der Förderung und zu einem größeren Teil aus anderen Einflussfaktoren. Die Wirkung ist dann und angesichts der Mitnahmeeffekte nur zu einem Teil der Förderung zuzuschreiben.

Wird das Ziel verfolgt, die Produktivität der Milchproduktion zu steigern, so muss in Niedersachsen nach diesen Ergebnissen anders als in anderen Regionen kurzfristig nicht mit großen negativen Allokationseffekten durch die AFP-Förderung gerechnet werden, im Gegenteil: Wenn die Mobilität der Betriebe etwas gebremst wird, kann ein schnelles Flächenwachstum und eine starke Extensivierung der verbleibenden Betriebe verhindert werden. Anders wären die Ergebnisse etwa vor dem Hintergrund des Umweltschutzziels zu werten: die Wirkung des AFP steht der Zielrichtung der Grünlandextensivierungsprogramme diametral entgegen. Die positive Wirkung der Förderung auf die Entwicklung der Milchproduktion sagt auch noch nichts darüber aus, ob sie zu einem volkswirtschaftlich effizienten Faktoreinsatz beiträgt. Es muss im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass die zu beobachtenden Extensivierungstendenzen Ergebnis eines ökonomischen Kalküls sind, das der optimalen Verwendung von Arbeit und Kapital unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dient. Alternativ könnte sie den Anreizen bestimmter

Förderpolitiken geschuldet sein, was auf ein teures Gegeneinanderanwirken von unterschiedlichen politischen Instrumenten hindeuten würde. Langfristig sind negative Auswirkungen der Struktur konservierenden Wirkungen im Bereich der Milchproduktion nicht auszuschließen. Das gilt insbesondere für den Zeitpunkt, an dem für Wachstumsbetriebe Wachstumssprünge anstehen, die sie hin zu einer Fremdarbeitsverfassung führen.

Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP

In Niedersachsen sind aufgrund der Ausgangslage mit einem relativ weit vorangeschrittenen Strukturwandel und einer vergleichsweise hohen Mobilität der Betriebsleiter die Effizienzverluste, die durch förderbedingte Faktorfehlallokationen entstehen, gering. Die Effizienz der Förderung ist aber angesichts der breiten Streuung der Mittel, die keinen Bezug zu den strukturellen Bedingungen aufweist, ebenfalls niedrig. Auch die Wirksamkeit der Maßnahme ist beschränkt. Die Bruttowirkung besteht in einer erhöhten Intensität der Produktion in Regionen mit mehr geförderten Investitionen, die Nettoeffekte dürften angesichts von Mitnahmeeffekten niedriger ausfallen. Eine höhere Intensität trägt nichts zum Hauptziel der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei. Nur in Regionen ohne wirtschaftliche Alternativen zur Landwirtschaft könnte eine gezielte Unterstützung von Investitionen in arbeits- und kapitalintensiven Betriebszweigen von Wachstumsbetrieben vor dem Ziel der Stabilisierung der entsprechenden ländlichen Räume möglicherweise gerechtfertigt sein.

3.11 Rahmenbedingungen ab 2007

Im Folgenden werden die voraussichtlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Förderung in den nächsten Jahren zusammenfassend dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die laufende Diskussion eingegangen, die diese geplanten und voraussichtlichen Änderungen begleitet, sofern sie für die Förderung von Agrarinvestitionen relevant ist. Die Argumente werden im Lichte der Ergebnisse der Evaluation kurz aufgegriffen und kommentiert. Der Fokus der Darstellung liegt wie in der Förderung und in der Diskussion auf der Milchproduktion.

3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion

Auslaufen der Quote und Weltmarkt

Im Rahmen des im Jahr 2008 anstehenden „Health-Checks“ (EU-KOM, 2007) ist eine kontinuierliche Erhöhung der Milchquotenmenge bis zum endgültigen Ausstieg in 2015 im Gespräch. Die nationalen Milchquoten wurden zunächst nach einem Beschluss des Agrarrates zum 1.4.2008 einmalig um zwei Prozent angehoben (Agra Europe, 2008). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Ent-

wicklung auf den Weltmärkten ab. Nachdem es in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 aufgrund einer weltweiten Nachfragesteigerung nach Milchprodukten zu deutlichen Milchpreissteigerungen auf bis zu 40 ct/kg Milch kam, gingen die Erzeugerpreise 2008 wieder deutlich auf unter 35 ct/kg zurück (ZMP, 2008). Da sich die Kosten der Vorleistungen der Milchproduktion ebenfalls stark verändert haben, hat sich die Rentabilität der Milchproduktion nicht entsprechend den Milchpreisen entwickelt.

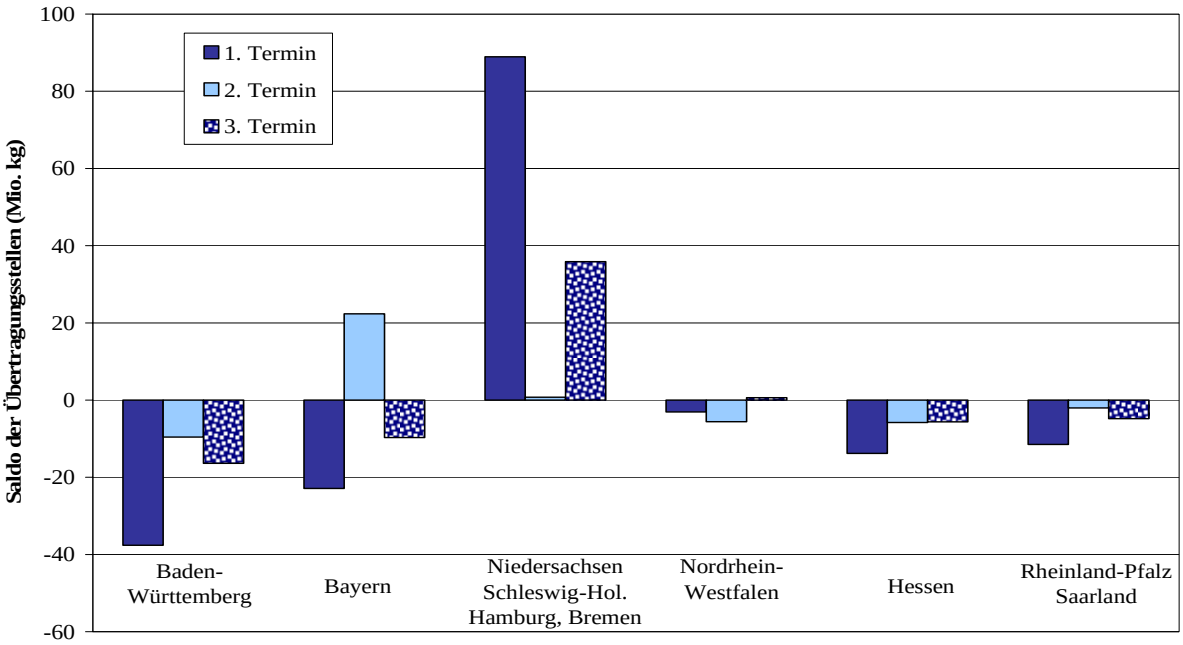
Während im Hinblick auf die Abschaffung der Milchquoten Isermeyer et al. (2006) auf der Basis von Modell gestützten Analysen noch davon ausgingen, dass die Milchproduktion in Deutschland bei gleichzeitiger Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird, prognostiziert eine aktuelle Studie eine leicht steigende Milchproduktion (Gömann et al., 2008). Unter Berücksichtigung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zum Health Check ergeben diese neuen Modellberechnungen eine Ausdehnung der Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Quotenregelung um 4 bis 7 % (ebenda, S. 77-78). Hinsichtlich der regionalen Verlagerung der künftigen Milchproduktion in Deutschland zeigen die Modellergebnisse von Gömann et al. und auch die Ergebnisse dieser Evaluation, dass insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit überwiegend effizienten Betriebsstrukturen, wie die nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel, sowie der Voralpenraum, wettbewerbsfähig sind und die Produktion ausdehnen werden.

In den jüngsten Beschlüssen zum Health Check vom November 2008 wurde zum Milchbereich vereinbart, die Milchquoten von 2009 bis 2013 um jährlich ein Prozent zu erhöhen (BMELV, 2008). Es ist nun möglich, in Deutschland einen Milchfonds für Begleitmaßnahmen einzurichten. Hierfür sollen ab 2010 Mittel, die bis zum Jahr 2013 ansteigen und alleine in diesem Jahr 350 Mio. Euro erreichen sollen, bereit gestellt werden. Inhaltlich soll dabei auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung von Stallbauten eine wichtige Rolle spielen.

Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen

In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Die Betriebe der verschiedenen Produktionsregionen stehen damit in direkter Konkurrenz um die Quote. Die zentrale Frage ist nun, ob die Milch in die Regionen mit der höchsten relativen Wettbewerbsfähigkeit wandern wird und welche das sind. Die Saldi für die letzten drei Handelstermine, zugleich die ersten in der großen Handelsregion, werden in der folgenden Abbildung 3.18 dargestellt.

Abbildung 3.18: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland der drei Börsentermine seit Juni 2007



Quelle: DBV (2008b), AfL Landshut (2007).

Die Betriebe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die zusammen in einer Übertragungsstelle verwaltet werden, haben bei den drei Handelsterminen seit dem 1.7.2007 insgesamt +126 Mio. kg Milchquoten ersteigert. Dagegen haben die bayerischen Betriebe am ersten Termin in erheblichem Umfang Quoten veräußert, beim zweiten Termin fast ebenso viel wieder hinzugekauft und beim dritten Termin wieder deutlich abgegeben. Vor allem die Betriebe Baden-Württembergs (-64 Mio. kg) und auch die der anderen westdeutschen Länder haben per saldo Milchquoten und damit Produktionskapazitäten an andere Regionen veräußert.

Diese Zahlen deuten die hohe innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel an. Gerade in den Bundesländern mit stärkeren strukturellen Problemen und Verlusten im Bereich der Milchproduktion besteht aber das erklärte Ziel, die Milchproduktion auf dem bestehenden Niveau zu halten (Miller, 2008) und dafür Anreize durch eine hohe Förderung zu setzen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch nicht sinnvoll, wenn innerhalb Deutschlands die Länder gegeneinander anfördern.

3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung

ELER-Verordnung und nationale Umsetzung (AFP)

Die zunehmende Bedeutung der Politik der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER-Verordnung (EU-KOM, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen gibt es lediglich im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung im Bereich Landwirtschaft sind:

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung wird den Ländern frei gestellt.
- der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Seit 2008 können für bauliche Investitionen, die der erstmaligen und vollständigen Umstellung von Anbindehaltung für Milchkühe auf Laufstallhaltung dienen, Zuschüsse bis zur Höhe von 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens gewährt werden.

Die Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung (siehe Margarian et al., 2005) wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes nur teilweise übernommen. Nicht übernommen wurden z. B.

– die Förderung mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v. a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen,
– die Förderintensität deutlich zu verringern,
– und das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen deutlich (auf mindestens 50.000 Euro) anzuheben.

Einige der vorgenommenen Änderungen stimmen mit den Vorschlägen der aktualisierten Zwischenbewertung überein, z.B. die Einführung staatlicher Bürgschaften, die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse und die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft.

In Niedersachsen wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft voll in die Landesrichtlinie übernommen. Im Bereich Diversifizierung, beschränkt sich das Land dagegen im Wesentlichen auf eine Förderung von Maßnahmen zur Umnutzung der Bausubstanz land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie eine Förderung von Kooperationen im Rahmen der Förderung der Integrierten ländlichen Entwicklung (NMELF, 2007).

Förderpraxis ab 2007

In der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 wurde in Niedersachsen aufgrund der hohen Investitionsneigung der Landwirte bereits frühzeitig die Antragsannahme gestoppt. Im Jahr 2007 erfolgte ein Stopp der Antragsannahme im Juni, nachdem die bereitstehenden Haushaltsmittel von 48,4 Mio. Euro überschritten waren (top agrar, 2007). Im laufenden Jahr 2008 wurde der Antragstopp bereits am ersten Tag der möglichen Antragstellung im März verhängt, weil die bis dahin beantragten Fördermittel die verfügbaren Mittel in Höhe von circa 50 Mio. Euro zu diesem Zeitpunkt bereits um rund 100 % überschritten hatten (Labahn, 2008). Diese Entwicklung sei „zumindest in der Tendenz absehbar“ gewesen (ebenda), von Änderungen der Förderbedingungen wurde jedoch abgesehen. Wenn für das Jahr 2009 nicht zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen und kein Förderverfahren eingeleitet werden kann, entstehen Wartezeiten, die das Investitionsverhalten von Landwirten beeinträchtigen und zu Verzögerungen in der betrieblichen Entwicklung führen können. Eine Bürgschaftsregelung, wie sie im Rahmen der GAK-Förderungsgrundsätze möglich ist, wird in Niedersachsen nicht angeboten.

3.12 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität, Schaffung alternativer Einkommensquellen, Förderung tiergerechter Haltungsverfahren und Umweltschutz untersucht. Zudem wurde als bedeutende wettbewerbswirksame Komponente die Wirkung des AFP auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel betrachtet. Dabei konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die empirisch im Rahmen der durchgeführten Analysen belegt werden konnten:

- Mitnahmeeffekte verringern selbst bei den großen Investitionen mit mehr als 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn Flächenknappheit und hohe Pachtpreise die Hauptprobleme sind.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B.
  - beim Tierschutz bei Mastschweinen, da die laufenden Produktionskosten bei der Investition in tiergerechte Haltungsformen ansteigen,
  - bei der Diversifizierung, wenn das Hauptproblem in einer Arbeitsüberlastung bei gleichzeitig geringer Bereitschaft zur Einstellung von Lohnarbeitskräften liegt.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
  - tiergerechte Haltungsformen bei Milchvieh durch die Umstellung von Anbinde- auf Boxenlaufställe
  - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die regional undifferenzierte Anwendung des AFP ist nicht effizient, da Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern. Beispiele hierfür sind
  - die Förderung von Mulchsaatgeräten in nicht-erosionsgefährdeten Gebieten,
  - die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.

Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel (a) ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- und Umweltschutz). Außerdem existieren regional relevante sektorale Probleme wie etwa Strukturdefizite auf-

grund von zu geringen Betriebsgrößen (Beispiel b), für die das AFP in der politischen Diskussion als maßgeblicher Lösungsansatz im Zusammenhang mit der bevorstehenden Abschaffung der Milchquote betrachtet wird (DBV, 2008; Dorfner, 2007; Seehofer, 2008). Im Folgenden werden diese beiden Beispiele exemplarisch für einige mögliche Problemlagen im Kontext der Investitionsförderung diskutiert:

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mastschweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

– Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von **Investitionen in tiergerechtere Haltungsformen bei Mastschweinen** ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.
– In der Milchviehhaltung wird bereits ein Großteil der Tiere in Boxenlaufställen gehalten, die in der Bewertung des Tierverhaltens vergleichsweise gut abschneiden. Lediglich die Anbindehaltung stellt diesbezüglich ein Problem dar. Dennoch stellt die Förderung der **Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh** keinen optimalen Lösungsansatz dar. Die betriebsbezogenen Kuhbestände in Anbindehaltung sind in der Regel relativ klein, und aufgrund von arbeitswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Gründen werden keine neuen Anbindeställe gebaut. Daher ist es eine Frage der Zeit, bis diese Stallform „ausstirbt“ (z.B. bei der Hofübergabe, da die Milchviehhaltung dann entweder eingestellt oder auf eine größere Herde in einem Laufstall umgestellt wird).

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.

(b) Als Beispiel für regionale betriebsstrukturelle Defizite sei die Milchproduktion genannt; dies beinhaltet, dass viele Betriebe zu kleine Milchkuhherden halten, um mögliche Größeneffekte nutzen zu können. Von Seiten der Politik wird unterstellt, dass die entwicklungsfähigen Betriebe mit Förderung schneller wachsen und damit die regionale Milch-

produktion erhalten oder ausgebaut werden könne. Es gibt jedoch keine empirischen Belege, die diese Position stützen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde.[58] Grundsätzlich sollte aber in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung die staatliche Intervention eine Ausnahme darstellen, die nur bei gravierendem Marktversagen oder bei Strukturbrüchen erfolgt. Inwiefern die Abschaffung der Milchquote, die bereits seit Jahren Bestandteil der agrarpolitischen Debatte ist, einen solchen „Strukturbruch" darstellt, ist zu diskutieren.

Um strukturelle Defizite beheben zu können, müsste eine gezielte Auswahl an Betrieben erfolgen. Für eine solche Auswahl existieren verschiedene Optionen:

– Ein naheliegendes Selektionskriterium, dass deutliche Struktureffekte verspricht, wäre die Auswahl von **Betrieben, die in bestimmte Größenklassen (z.B. mindestens 80 Milchkühe) hinein wachsen:** Dieses Selektionskriterium ähnelt den Zielvorstellungen des Mansholt-Plans von 1968, der u. a. vorsah, dass nach 1975 nur noch Betriebe oberhalb definierter Mindestbetriebsgrößen (z.B. 40 Milchkühe) Investitionsbeihilfen erhalten sollten (EG-KOM, 1968). Für diesen stark planwirtschaftlich ausgerichteten Ansatz spricht, dass die positiven Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Betriebserfolg empirisch belegt sind.[59] Allerdings ist die Streuung der Betriebsergebnisse innerhalb der Größenklassen sehr groß, so dass die Auswahl der zu fördernden Betriebe schwierig ist. Zudem sind derartige Begrenzungen bei der Förderung politisch schwer durchzusetzen, weil eine offensichtlich stark selektive Förderung die Mehrheit der nicht förderbaren Betriebe diskriminiert.

– **Betriebe mit einer hohen bereinigten Eigenkapitalbildung beim Unternehmen in der Ausgangssituation** haben bereits den Nachweis ihres unternehmerischen Potentials erbringen können. Jedoch dürfte gerade bei diesen Betrieben die Finanzierung von Wachstumsinvestitionen die vergleichsweise geringsten Probleme bereiten, sofern es sich um voraussichtlich rentable Investitionen handelt. Die Mitnahmeeffekte bei dieser Auswahl der Förderempfänger würden daher tendenziell sehr hoch sein und es lässt sich schwer begründen, warum gerade die Betriebe, die am ehesten auch ohne Förderung investieren würden, einer Unterstützung bedürfen. Zudem werden durch

---

[58] Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Agrarstrukturpolitik von 1968 bis 1975 {Heidhues, 1968 3482 /id;BMELF, 1968 3481 /id;BMELF, 1975 3484 /id /d;BMELF, 1970 3485 /id /d}, in denen sich zahlreiche aktuelle Überlegungen bereits genauso wiederfinden. Die aktive Rolle des Staates zur Förderung der Agrarstruktur wurde im damaligen Agrarprogramm (Höcherl-Plan) konzeptionell dargelegt und dann im Einzelbetrieblichen Förderungs- und sozialen Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft umgesetzt. Im Kern ging es darum, dass viele Betriebe zu klein und nicht rentabel waren, so dass über Struktur fördernde Investitionen – begleitet von Mobilitätshilfen – die betrieblichen Produktionskapazitäten erhöht werden sollten. Dass heute eben diese Probleme wieder als Begründung für staatliche Eingriffe dienen, lässt auf Politikversagen schließen.

[59] Ergebnisse aus der Analyse von Testbetriebsdaten zeigen, dass größere Betriebe im Durchschnitt höhere Gewinne erzielen (z.B. BMELV, 2008).

die Auswahl dieser Betriebe nicht automatisch die erwünschten Struktureffekte erzielt.

Die genannten Auswahlkriterien lassen sich in strukturschwachen Regionen mit einer weitgehend problematischen Ausgangslage (für größere Betriebe ungünstiges Bodenrelief, Milchviehbetriebe zu klein und rentabilitätsschwach) ohne nennenswerten Anteil an Wachstumsbetrieben kaum umsetzen. Falls der Staat die bestehende Milchproduktion in diesen Regionen aus übergeordneten Gründen (z.B. Erhaltung der Kulturlandschaft) mit Hilfe von öffentlichen Mitteln erhalten will, kann es sinnvoll sein, den für die Weiterbewirtschaftung erforderlichen Betrieben ihre Wirtschaftserschwernisse durch zusätzliche finanzielle Anreize zu kompensieren. Die Investitionsförderung tritt hier jedoch deutlich in den Hintergrund. Zu klären ist in diesen Fällen, welche Bewirtschaftungsziele in diesen Regionen genau verfolgt werden (z.B. intensive oder extensive Milchproduktion oder extensive Rinder- oder Schafhaltung) und wie diese möglichst effizient erreicht werden können.

Es wird deutlich, dass bereits die Auswahl der geeigneten Betriebe eine Vielzahl von Fallstricken beinhaltet. Hinzu kommt, dass die Förderung eines ausgewählten Betriebstyps je nach Region zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann (siehe Kap. Strukturentwicklung). Vor diesem Hintergrund ist eine Verringerung betriebsstruktureller Defizite durch das AFP problematisch.

Generell stellt sich hier wie auch bei der Verbesserung des Tierschutzes die Frage nach den zentralen Hemmnissen der Zielerreichung und danach, ob anstelle einer Kapitalverbilligung andere und/oder zusätzliche Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen.

– Beispielsweise stellt im Zusammenhang mit Wachstum die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar. Mit Fremdarbeitskräften haben diese Betriebe im Gegensatz zu kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vielfach keine Erfahrung (Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation, etc.). Zudem sind Wachstumssprünge für deren Entlohnung notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehören (z.B. Diversifizierungsinvestitionen). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z.B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.

– Einen Ansatzpunkt, um umfangreiche Investitionen bei geringen eigenen Sicherheiten zu ermöglichen, stellen **staatliche Ausfallbürgschaften** dar. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zu-

gang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig eine Gestaltung der Förderung ist. Tatsächlich ist das Zielspektrum der Förderung gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

Literaturverzeichnis

Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. LB S. 29-30.

Auerswald K (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.

Bahrs E, Held JH (2007): Steigende Nachfrage auf den Energie- und Agrarrohstoffmärkten – Konsequenzen für die niedersächsische Landwirtschaft, die Bodenmärkte und die Agrarpolitik. Internetseite ML Niedersachsen: www.ml.niedersachsen.de Stand 11.4.2007.

BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2007): Statistisches Jahrbuch für Landwirtschaft 2007. Münster-Hiltrup.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1968): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm).

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1970): Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 150.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1975): Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELF. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 183.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Berichterstattung über den Vollzug der GAK. Interne Mitteilung.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/ Stand 13.2.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe 2006/07 (Tabellenteil). fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/Haupt_D_BF0607.xls. Stand 30.9.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Aigner: Europäische Agrarpolitik hat den Gesundheitscheck bestanden. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_754188/DE/04-Landwirtschaft/Statement Agrarrat.html__nnn=true. Stand 21.11.2008.

Brunotte J, Voßhenrich HH (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2006): Pflanzenschutz-Kontrollprogramm. Bund-Länder-Programm zur Überwachung des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Pflanzenschutzgesetz. Jahresbericht 2005. Braunschweig.

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2007): Pflanzenschutz-Kontrollprogramm. Bund-Länder-Programm zur Überwachung des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Pflanzenschutzgesetz. Jahresbericht 2006.

Dämmgen U, Erisman JW (2006): Emission, Ausbreitung und Immission von Ammoniak und Ammonium – Übersicht über den gegenwärtigen Stand des Wissens. KTBL-Schrift, H. 448. S. 65-78.

DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Entschließungen des DBV zum Deutschen Bauerntag. Agra Europe, H. 28. Sonderbeilage S. 1-6.

DBV, Deutscher Bauernverband (2007b): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870 Stand 11.4.2008.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928 Stand 7.2.2008.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008a): Begleitprogramm Milch zum Health Check. Agra-Europe. H. 12. Dokumentation S. 1-4.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928 Stand 7.2.2008.

Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php Stand 6.2.2008.

Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/9009.

Deutscher Bundestag (2004): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2004 bis 2007. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3151.

Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/5324.

Dirksmeyer W (2006): Subventionswerte für Biogasanlagen bei EEG und AFP-Förderung im Vergleich. Unveröffentlichte Berechnungen.

Dirksmeyer W, Forstner B, Margarian A, Zimmer Y (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.

DLV, Deutscher Landwirtschaftsverlag (2008): Agrarstrukturerhebung 2007. Höhere Gewinne in baden-württembergischen Betrieben. Internetseite Agrar heute: http://www.agrarheute.com/index.php?redid=200754 Stand 12.2.2008.

Döhler H, Eurich-Menden B, Dämmgen U, Osterburg B, Lüttich M, Bergschmidt A, Berg W, Brunsch R (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emmissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Berlin.

Dorfner, G (2007): Milchproduktion im Jahr 2020 - lohnt es sich, dabei zu sein. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) (Hrsg.): Strategien zur Stärkung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft in Bayern - Landwirtschaft 2020 - Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. http://www.LfL.bayern.de.

EG-KOM, Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. KOM (68) 1000, Teil A, Brüssel 18.12.1968.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). http://eurlex.europa.eu/ Stand 13.2.2008.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (2006): INLB, Gemeinschaftsausschuss des Informationsnetzes Landwirtschaftlicher Buchführungen; Definition der Variablen in den INLB-Standardergebnissen (RI/CC 882 rev.8.1). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2007a): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm Stand 13.2.2008.

EU-KOM, Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck". Internetseite Deutscher Bauernverband: http://www.bauernverband.de/?redid= 152861 Stand 13.2.2008.

Europäischer Rat (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Forstner B, Hollmann F, Klockenbring C, Sterner R (2003): Zwischenevaluierung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 - Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.

GAK-Gesetz (2006): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in der Fassung vom 10.5.2002. BGBl. I S. 2407.

Gömann H, Heiden M, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur O, Offermann F, Osterburg O, Salamon P (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Nr. 12/2008. Braunschweig.

Harms H (2006): Für kleine und große Investitionen. Land & Forst, H. 5. S. 9-11.

Heidhues T, Schmitt G (1968): Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft, H. 33.

Hortmann-Scholten A (2008): Milchmarkt 2008 - Ruhigere Nachfrage zu erwarten. Internetseite Landwirtschaftskammer Niedersachsen: .de/index.cfm/portal/6/nav/206/article/9801.html. Stand 01.02.2008

Isermeyer F, Brockmeier M, Gömann H, Hargens R, Klepper R, Kreins P, Offermann F, Osterburg B, Pelikan J, Salomon P, Thiele H (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.

Isermeyer F, Schrader L (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.

Isermeyer F, Zimmer Y (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Heft 02/2006. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig.

John Deere (2006): John Deere Configurator. Internetseite John Deere: http://www.deere.com/ Stand 7.9.2006.

Kaltschmitt M, Scholwin F, Hofmann F, Plättner A, Kalies M, Lulies S, Schröder G (2006): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Band 1: Gesamtergebnisse und Schlussfolgerungen. In: Wuppertal Institut, Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie und IE, Institut für Energetik und Umwelt (Hrsg.): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Untersuchung im Auftrag von BGW und DVGW.

Kreutzmann A, Siemer J (2005): Teure Exoten - Komplettsysteme 2005: hohe Preise, lange Wartezeiten, unbekannte Module. Photon 4/2005, S. 82-83.

Krey M (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.

Kvistgaard,M (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Vor-trag auf dem Seminar: Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes der Europäischen Kommission in Brüssel am 7. - 8. Juli 2008.

KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.

Labahn K (2008): Ansturm auf Investitionsförderung. Hannoversche Land- und Forstwirtschaftliche Zeitung, Heft 15. S. 11.

Margarian A, Forstner B, Dirksmeyer W, Zimmer Y (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Bericht für Niedersachsen.

Margarian A (2006): How to Evaluate a Measure without Goals - Considerations on the Basis of the Paradigmatic Example of Farm Investment Support in Germany. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support and Investment Support for Improvement of Processing and Marketing of Agricultural Products. Braunschweig. S. 33-45.

Margarian A (2008): Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch? Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 01/2008. Braunschweig.

Menges R (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69. Internetseite TU Wien: http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/iewt/Abstracts_ IEWT_2005.pdf. Stand 12.2.2008.

Miller J (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: http://www. stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf. Stand 2.5.2008.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Maßnahmen zur Minderung von Bodenerosion und Stoffabtrag von Ackerflächen – Abschlussbericht des NRW-Verbund-vorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2006): NRW-Programm "Ländlicher Raum": Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.

Neumeister L (2006): Umweltwirkung Verlustmindernder Pflanzenschutzgeräte. E-mail vom 28.8.2006.

Nitzsche O, Schmidt W, Richter W (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2000): Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) 2000: Antrags- und Bewilligungsverfahren 2000 (AZ 201.2-60114/1(53) vom 26.01.2000).

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2003a): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen in Niedersachsen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm).

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2003b): Niedersächsischer Einführungserlass AFP.

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2004): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen in Niedersachsen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm).

NMELF, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2007): PROFIL - Programm zur Förderung im Ländlichen Raum, Niedersachsen und Bremen 2007-2013. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226_N20358583_L20_D0_I655.html Stand 5.5.2008

NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. www.umwelt-niedersachsen.de. Stand 6.6.2007.

o. V. (2008): Der EU-Milchbericht spricht eine andere Sprache. DLZ 2008, Heft 2, S. 148-149

Rautmann D (2006): Umweltwirkung Verlust mindernder Geräte. Telefongespräche, E-mails 8/2006.

Scholwin F, Michel J, Schröder G, Kalies M (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.

Schlumberger A, Siemer J (2006): Stein des Anstoßes - Der Anstieg der Siliziumpreise rechtfertigt die hohen Modulpreise nicht. Photon 3/2006, S. 52-54.

Seehofer H (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/ Stand 15.4.2008.

Severin K (2007): Cross Compliance, künftige Auflagen zur Erosionsminderung. Pflanzenbautagung 2007 der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Sterner R (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Niedersachsen.

Thiermann A (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen. E-Mail am 8.2.2008.

tns Emnid (2007b): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a. - information.medien.agrar e.V. Bonn.

Toepel K (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: http://www.diw.de/ Stand 12.2.2008.

top agrar (2007): Antragstopp in Niedersachsen. top agrar, Heft 7, S. 16.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, beim Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Empfehlungen an die Politik. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI): http://www.fal.de/cln_044/nn_790902/SharedDocs/09__BW/DE/Publikatinen/Sonstge/download__bioenergie__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_bioenergie_de.pdf.Stand 3.2.2008.

World Bank (2008): World Development Report 2008. Agriculture for Development. Overview. Washington, D. C.

ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (2008): Milchmarkt: Mehr Preisschwankungen. AgrarWoche vom 7.6.2008 (Nr. 23), S. 2-3.

ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 03.09.2008.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 4

Berufsbildung –
Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **II**

4 Kapitel III – Berufsbildung **1**

4.0 Zusammenfassung 1

4.1 Ausgestaltung des Kapitels 4

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 4

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 4

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 5

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 7

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 9

4.4.1 Veranstaltungsangebote 9

4.4.2 Dauer der Kurse 10

4.4.3 Förderhöhe der Kurse 11

4.4.4 Kurse nach Oberzielen 11

4.4.5 Beantragte und nicht durchgeführte Kurse 13

4.4.6 Teilnehmerstruktur 13

4.4.7 Regionale Herkunft der Teilnehmer und Durchführungsorte der Lehrgänge 15

4.4.8 Trägerspezifische Kurs- und Teilnehmerstruktur 17

4.4.9 Kursangebote für die Zielgruppe Frauen 19

4.4.10 Kursangebote zum Themenbereich „Regenerative Energien“ 20

4.4.11 Zielerreichung auf Outputebene 21

4.5 Administrative Umsetzung 22

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 24

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 25

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 30

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen 39

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 41

Literaturverzeichnis **45**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft 16
Abbildung 4.2: Träger mit Verteilung der Teilnehmer und Kurse 2003/2004 und 2005/2006 18
Abbildung 4.3: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht *(Alle Kurse)* 26
Abbildung 4.4: Einfluss längerer Kurse auf die persönliche Entwicklung der KursteilnehmerInnen 32
Abbildung 4.5: Einfluss längerer Kurse auf die betriebliche Entwicklung 38

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 4
Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post Bewertung 6
Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr) 8
Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren 9
Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2002 bis 2006 nach Kursdauer 10
Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Oberzielen 12
Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position, Betriebsart und Hauptausrichtung des Betriebs 14
Tabelle 4.8: Kursangebote für die Zielgruppe Frauen mit Kennwerten 19
Tabelle 4.9: Kursangebot zum Thema Regenerative Energien mit Kennwerten 20
Tabelle 4.10: Zielerreichung auf Ebene der operationellen Ziele 21
Tabelle 4.11: Mögliche Synergiebereiche zu anderen Fördermaßnahmen 29
Tabelle 4.12: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmerstruktur 35
Tabelle 4.13: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 40

4 Kapitel III – Berufsbildung

Das Kapitel 4 ist in acht Unterkapitel gegliedert. Nach der Darstellung zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen im zweiten Unterkapitel Untersuchungsdesign und Datenquellen sowie im dritten ein Überblick über die finanzielle Abwicklung. Daran schließen sich die Darstellung und Analyse des Outputs an. Das fünfte Unterkapitel fasst die administrative Umsetzung der Maßnahme kurz zusammen. Als nächstes folgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU zur Berufsbildung mit der Wirkungsanalyse. Im siebten Unterkapitel werden die Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengefasst. Das letzte Unterkapitel enthält Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Vorarbeiten und Ergebnissen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung auf (FAL; ARUM und BFH, 2003). Der Vollzug, die erreichten Outputs sowie Ergebnisse und Wirkungen werden für die gesamte Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt.

4.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme: Im gesamten Förderzeitraum von 2000 bis 2006 fanden 1.170 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 18.700 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug rund 42 %. Etwa 70 % der Kurse/Lehrgänge hatten eine Dauer von ein bis fünf Veranstaltungstagen.

Gemessen am Mittelabfluss, blieb die Inanspruchnahme in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit insgesamt knapp 46 % der ursprünglich in PROLAND eingestellten Fördermittel deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies trifft insbesondere auf die beiden ersten Jahre und 2005 zu. Der geringe Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die Kommission und den begrenzten Landesmitteln zu erklären. Die eingeworbenen EU-Mittel waren wichtig, um die Fördermaßnahme in größerem Umfang als in der vergangenen Förderperiode durchführen zu können. Über die Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen.

Wesentliche Wirkungen: Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie erhalten somit Unterstützung, um aktiv Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln.

Über Teilnehmerbefragungen wurde nachgewiesen, dass durch die Berufsbildung die vergleichsweise größten Erfolge im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“ erreicht werden. Darunter fallen z. B. ver-

besserte fachliche Kompetenz, höhere Motivation, verbesserte berufliche Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung, sie trägt zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Die betrieblichen Wirkungen und die Beschäftigungseffekte fallen vergleichsweise geringer aus. Bei der Längsschnittanalyse des dreistufigen Teilnehmerpanels zu diesen verschiedenen Aspekten fiel auf, dass sich die Erwartungswerte vom Kursende in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden (ein halbes bzw. zwei Jahre später) zumeist bei leicht abnehmender Tendenz bestätigten.

Beschäftigungseffekte konnten - obwohl Beschäftigung zu schaffen, kein explicites Ziel dieser Maßnahme ist – erfreulicherweise ebenfalls festgestellt werden. Insbesondere Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück. Auf der Basis der Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die entsprechend langen Kurse in PROLAND (Dauer ab 11 Tage) hochgerechnet. Für die Berufsbildung ergeben sich daraus insgesamt 116 geschaffene und 407 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Stärken und Schwächen der Maßnahme: Die Stärken dieser Berufsbildungsmaßnahme liegen - trotz der verhältnismäßig geringen Ausstattung mit Finanzmitteln - in der breiten Palette positiver Wirkungen. Sie reichen von den Verbesserungen bei der persönlichen beruflichen Entwicklung, über positive Umwelteffekte bis hin zu Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Programmen eine wichtige Rolle spielen und zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbereiche beitragen. Sie nehmen damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung der Ziele ländlicher Entwicklungsprogramme oder einzelner Maßnahmen ein. Durch die geförderten Kurse besteht ein großes Synergiepotential zu anderen Programmmaßnahmen. Als Schwäche wird der hohe Verwaltungsaufwand gesehen. Aufgrund der umfangreichen EAGFL-Anforderungen war für Träger und Bewilligungsstelle bei Kursen mit geringen Fördersummen der gleiche Verwaltungs- und Kontrollaufwand erforderlich wie bei Projekten bzw. anderen großen Maßnahmen mit deutlich höheren Summen.

Wesentliche Empfehlungen: Für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen/Hinweise gegeben:

– *Anzahl der aktiven Weiterbildungsträger und Themenauswahl:* Im Laufe der Förderperiode hat die Zahl der Weiterbildungsträger, die Anträge auf Förderung einreichen, deutlich abgenommen. Die Zahl einiger häufig wiederkehrender ähnlicher Maßnahmen einiger Träger hat dagegen zugenommen. Die inhaltliche Themenbreite der geförderten Veranstaltungen und die Unterschiedlichkeit der Träger war aus Sicht des Evaluators – zumindest bis 2004 - ein besonderes Potential dieser Maßnahme. Dies scheint zum Ende der Förderperiode abzunehmen. Andere Träger stellten zudem – vermutlich aufgrund der Förderauflagen – weniger Anträge als in den Vorjahren. Es

wird deshalb angeraten, in der neuen Förderperiode wieder eine größere Anzahl von aktiven Trägern für die Maßnahme zu gewinnen und bei der Auswahl der Förderanträge auf eine vielseitige Themenmischung zu achten.

– *Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung*: Der Mittelabfluss bzw. der Vollzug der Weiterbildungsmaßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter der teilweise späten Bereitstellung und zudem niedrigen Höhe der Landesmittel. Diese Empfehlung bezieht sich deshalb auf die finanzielle Ausgestaltung der Weiterbildungsmaßnahme im niedersächsischen Programm *PROFIL*. Bei zunehmender Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung sollte rechtzeitig ein höheres Fördervolumen vom Land bereitgestellt werden, in dem z. B. ungenutzte Landesmittel aus anderen Fördermaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche Gründe für einen steigenden Bedarf sind neben dem vorrangigen Ziel der Lissabon Strategie (mehr Invstitionen in Bildung) u. a. der Strukturwandel und die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung durch immer anspruchsvollere berufliche Anforderungen aufgrund wirtschaftlicher, technischer und politischer Rahmenbedingungen.

– *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

– *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Mehrere Anregungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme 111 in der neuen Programmperiode finden sich in der Maßnahmenbeschreibung im niedersächsischem Programm *PROFIL* wieder.

4.1 Ausgestaltung des Kapitels

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Die Fördermaßnahme mit EU-Finanzierung läuft bereits seit 1996 und ermöglicht eine anteilige, finanzielle Unterstützung für die Durchführung und Organisation von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „Landwirtschaft und Umwelt“. Im Zeitraum bis 1999 wurden fast ausschließlich Aus- und Fortbildungsmaßnahmen aus dem Bereich des ökologischen Landbaus im Rahmen der VO (EG) Nr. 2078/1992 gefördert (LWK Hannover, 1999). Diese Fördermaßnahme war dadurch auf umweltfreundliche Produktionsweisen und den ökologischen Landbau zugeschnitten. Mit der neuen Richtlinie gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde der inhaltliche Themenbereich und der Kreis der möglichen Antragsteller (Zuwendungsempfänger) erweitert.

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Nach der Zielsetzung im EPLR sollen Berufsbildungsmaßnahmen gefördert werden, die zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation, der Umweltsituation und der Unternehmensführung beitragen oder den Einstieg der Betriebe in Einkommens- oder Erwerbskombinationen erleichtern. Ein operationelles Ziel (die Anzahl der jährlichen Lehrgänge) war mit jährlich 15 bis 507 Lehrgängen und einer durchschnittlichen Dauer von drei bis 50 Tagen relativ unkonkret formuliert worden, weil die Abfrage bei den Bildungsträgern im Rahmen der Erstellung von PROLAND ein sehr heterogenes Ergebnis erbracht hatte.

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	**Unterziele**	**Operationelle Ziele**
• *Erhalt und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe* • *Qualitative Neuausrichtung der landw. Produktion und Verbesserung der Umweltsituation in ländl. Räumen* • *Verbreitung von nachhaltigen Forstbewirtschaftungsmethoden (ökologische Waldbewirtschaftung)* • *Förderung von Tierschutz und –gesundheit* • *Professionalisierter Einstieg in die Einkommens- und Erwerbskombination*	• *Verbesserung der Unternehmensführung (insbes. betriebswirtschaftliche Kenntnisse/EDV/neue Vermarktungsformen/ Managementkonzepte Controllingaufgaben* • *Verbesserung der beruflichen Qualifikation im Umweltbereich sowie Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen (z.B. Verminderung des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes; Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege)* • *Fachliche Förderung der ökologisch wirtschaftenden Betriebsleiter* • *Qualifizierung in extensiven/artgerechten Tierhaltungsformen, Tierschutz, Tierhygiene (z.B. Reduzierung des Medikamenteneinsatzes, Rückgang v.Tiererkrankungen)*	***Verteilung der Mittel auf die vorgesehenenProzent-Sätze**:* - *50% Umweltmaßn./Tierschutz (ursprüngl. Ansatz 40%)* - *30% Management/Technik* - *20% Einkommens- und Erwerbskombinationen (ursprüngl. Ansatz 30%)* *Steigerung der Anzahl der geförderten Lehrgänge* - *Auswertung der Bild.-Inhalte*

***Kursiv*:** Änderungen von Seiten des Fachreferats (30.08.2002)

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2000).

Die Tabelle 4.1 zeigt die unterschiedlichen Zielebenen, die bereits die Grundlage für die Halbzeitbewertung waren. Die Ziele waren vom zuständigen Fachreferat auf Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft und dabei weitgehend neu formuliert worden, ohne die ursprünglichen Inhalte zu verändern (kursive Schrift). Bei der Verteilung der Mittel war zunächst ein höherer Anteil bei den Einkommens- und Erwerbskombinationen vorgesehen, diese 10 % wurden den Umweltmaßnahmen zugeschlagen.

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Im Bereich der Artikel-52-Maßnahmen gibt es in Niedersachsen keine ergänzenden Fördermaßnahmen oder Projekte.

Insbesondere die Landwirtschaftskammern (LWK) und Ökologischen Anbauverbände führen für Betriebsinhaber, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen weitere Weiterbildungslehrgänge/Seminare zum Agrarbereich **ohne** Landes- oder EU-Mittel durch. Ein Bildungsträger, die Ländliche Erwachsenenbildung (LEB), hat auch Kurse durchgeführt, die über andere Förderbereiche unterstützt wurden (z. B. eintägige Informationsveranstaltungen zu Regenerativen Energien mit ESF-Mitteln und Kurse zum Tourismus über LEADER+-Mittel (siehe FAL-Trägerbefragung 2005 in (FAL, 2005).

Das Angebot der LWK umfasst darüber hinaus Kurse, in denen die überbetriebliche Ausbildung u. a. mit Landesmitteln im Rahmen des Kammerbudgets bezuschusst wird.

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie ins Leben gerufenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft werden Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) durchgeführt. Diesbezüglich gibt es in Niedersachsen eine enge Kooperation zwischen Niedersächsischem Landvolk, den beiden Landwirtschaftskammern, anderen berufsständischen Organisationen sowie sonstigen Bildungsträgern. Mehrere BUS-Kurse wurden auch im Rahmen dieser Maßnahme gefördert (siehe Kapitel 4.4).

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die in den beiden vorangegangenen Bewertungen erprobte Untersuchungsmethodik hat sich bewährt und wurde deshalb beibehalten. Tabelle 4.2 zeigt den Methodenmix mit zentralen Arbeitsschritten zur Evaluierung dieser Berufsbildungsmaßnahme.

Tabelle 4.2: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post Bewertung

Arbeitsschritte	**Datensatzbeschreibung / -größe**	**Fortlaufender Arbeitsschritt in den Bewertungen**	**Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom**			
			Vollzug	**Output**	**Admin. Umsetzung**	**Ergebnissen, Wirkungen**
Auswertung der Projekterfassungslisten 2000 bis 2006 mit Förder-/Projektdaten	Jährl. Liste der Bewilligungsstellen	**X**	**X**	**X**		**X**
Auswertung der Teilnehmererfassungslisten 2002 bis 2006	885 Listen der Träger (ca. 85 % der Kurse) mit 14.470 Teilnehmern	**X**		**X**		**X**
Auswertung der Monitoringdaten 2000 bis 2006		**X**	**X**	**X**		
Schriftliche Panel-Befragung von Teilnehmern in ausgewählten längeren Kursen	Länderübergreifend insgesamt 10 Kurse: 1. Runde: 174 Teiln., 2. Runde: 128 Teiln., 3. Runde: 113 Teiln.; davon in Niedersachsen: 5 Kurse; 1. R.) 84, 2.) 62 und 3.) 53 Teiln.	**X**				**X**
Expertengespräche, Leitfadengestützte Interviews mit Trägern und Bewilligungsstelle		**X**	**X**	**X**	**X**	(x)
Literaturauswertung		**X**				(x)

X**:** Sehr wichtige Informations- und Datenquelle;
(x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wichtiger Schritt im Untersuchungsdesign war die schriftliche Panelbefragung der TeilnehmerInnen ausgewählter längerer Kurse (Dauer mindestens sechs Tage) zu drei Zeitpunkten (Kursende, sechs Monate bzw. zwei Jahre danach) im Hinblick auf mögliche Effekte und Wirkungen infolge der Kursteilnahme. Die erste Panelrunde wurde 2002 und die abschließende dritte Befragungsrunde Ende 2004 durchgeführt. Insgesamt wurden im

Rahmen der Sechs-Länder-Evaluation[1] länderübergreifend letztendlich zehn Kurse in drei Bundesländern befragt, davon fanden fünf Kurse in Niedersachsen statt. Zur Beantwortung der maßnahmenspezifischen und kapitelübergreifenden Bewertungsfragen wird vorwiegend das länderübergreifende Gesamtergebnis dargestellt, soweit es sinnvoll ist, werden auch länderspezifische Ergebnisse aus Niedersachsen ausgewiesen.

Bereits zur Halbzeitbewertung wurde dargelegt, weshalb die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ebenso wie ein Mit-Ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar ist: Bereits die Auswahl von Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar, weil sich solche Personengruppen kaum identifizieren lassen. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Zu den geförderten Personengruppen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, mit aufwendigen Matching-Verfahren annähernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es lange offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können (zu Unschärfen und Risiken siehe u. a. Blaschke und Plath, 2000; Brinkmann und Wießner, 2002; Jaenichen, 2002; Klose und Bender, 2000). Auch in jüngeren längerfristig angelegten Evaluationsprojekten mit mikroökonomischen Wirkungsanalysen zur beruflichen Qualifizierung sowie der Begleitforschung zum ESF-Programm der Bundesagentur für Arbeit treten trotz einer neu geschaffenen Datenbasis deutlich die Schwierigkeiten und Grenzen bei der Vergleichsgruppenbildung hervor (siehe dazu u. a. in Deeke und Kruppe, 2006; Pfeiffer und Winterhager, 2006). Allein die deutlichen Unterschiede in der Dauer der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von halb- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich beim EAGFL in der Regel um Kurse von einem Tag bis zu drei Wochen handelt.

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

Im Verhältnis zu den bei Programmbeginn insgesamt geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle PROLAND-Maßnahmen (Förderschwerpunkte I bis III) von 2000 bis 2006 entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,85 %, bezogen auf den Förderschwerpunkt I beträgt er 2,4 %.

[1] Die sechs Bundesländer Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg haben die FAL gemeinsam mit der Bewertung ihrer Länderprogramme beauftragt (siehe Kapitel 2 dieser Programmbewertung).

Tabelle 4.3 zeigt, dass in der Förderperiode insgesamt über 46 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel und auch der EU-Mittel abgeflossen sind. Die angestrebte Höhe der Finanzmittel wird somit deutlich unterschritten. Ein Grund dafür ist, dass für die Startphase auf der Basis von Annahmen der Finanzansatz hoch kalkuliert worden war, aber letztendlich zu Beginn deutlich weniger Kurse durchgeführt wurden. Begrenzender Faktor waren darüber hinaus vor allem die knappen Landesmittel, sie fehlten in mehreren Jahren zur Kofinanzierung der EU-Mittel. Nach den Angaben des Fachreferats wurden die Landesmittel 2005 z. B. um rund 130.000 Euro gekürzt. Die ursprünglich geplante Gesamtsumme 2005 konnte dadurch nicht abfließen.[2] Außerdem kam es im Zuge der Verwaltungsreform zu Anlaufschwierigkeiten (Auflösung der vier Bezirksregierungen, die bis Ende 2004 als Bewilligungsstelle fungierten und Übertragung der Aufgabe an die Landwirtschaftskammer). 2006 war dagegen ein hoher Anstieg zu verzeichnen: Ursache sind nach Aussage der Bewilligungsstelle Haushaltsmittel aus 2005 die ins Folgejahr übertragen wurden (u. a. für 26 in 2005 durchgeführte Projekte rund 180.000 Euro öffentliche Mittel und Kassenreste der alten Bewilligungsstelle in Hannover).[3] Aufgrund der fehlenden Landesmittel zur nationalen Kofianzierung konnten in der Förderperiode nicht alle beantragten Kurse/Lehrgänge bewilligt werden.

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel (EU-Haushaltsjahr)

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000-2006**
		Öffentliche Ausgaben (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	0,296	1,520	1,550	1,584	1,617	1,652	1,689	**9,908**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,195	0,248	0,734	0,792	0,832	1,652	1,689	**6,142**
Ist: Auszahlungen (1)		0,195	0,248	0,734	0,792	0,832	0,544	1,244	**4,589**
		EU-Beteiligung (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	0,148	0,760	0,775	0,792	0,809	0,826	0,844	**4,954**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,097	0,124	0,367	0,396	0,416	0,826	0,844	**3,070**
Ist: Auszahlungen (1)		0,097	0,124	0,367	0,396	0,416	0,272	0,622	**2,294**

Quelle: vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Von den Gesamtkosten der Veranstaltungen 2000 bis 2006 (rund 6,75 Mio. Euro) werden rund ein Drittel von den Trägern selbst getragen oder über Teilnehmergebühren finanziert (siehe Tabelle 4.4).

[2] Der jährliche Minderbedarf wurde nach einem Vermerk des Fachreferats vom 22.11.2002 durch einen Mehrbedarf bei anderen PROLAND-Haushaltslinien ausgeglichen. Diesen wurden die nicht verausgabten Fördermittel zugeschlagen.

[3] Telefonat mit der zuständigen Bewilligungsstelle in Oldenburg (LWK Niedersachsen) am 18.10.2007.

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

4.4.1 Veranstaltungsangebote

Fördergegenstande sind Lehrgänge, Praktika und Fachtagungen zur Berufsbildung. Die Zuwendung beantragen und erhalten die Bildungsträger, die diese Maßnahmen durchführen. Tabelle 4.4 zeigt für den Zeitraum 2000 bis 2006 die Verteilung und Anzahl der durchgeführten Kurse.[4]

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Anzahl durchge-führte Kurse ***	**Anzahl Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl Kurs-stunden** (insgesamt)	**Anzahl Teil-nehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Gesamtkosten der Maßnahme *(in Euro)* *	Gesamthöhe der öffentl. Ausgaben *(in Euro)*	Förderung der EU *(in Euro)*
2000	44	199	1.453	765	301	159.858	94.234	47.117
2001	75	431	2.970	1.306	174	436.519	238.951	119.231
2002	297	1.181	7.525	4.347	1.272	1.015.498	659.155	329.584
2003	232	1.448	8.874	3.609	1.454	1.194.846	744.238	372.372
2004	225	1.569	10.642	3.580	1.719	1.462.890	969.272	484.636
2005	162	1.125	8.200	2.710	1.312	1.082.572	703.259	374.254
2006	135	1.273	10.056	2.419	1.660	1.395.244	915.245	434.999
Gesamt	**1.170**	**7.226**	**49.720**	**18.736**	**7.892**	**6.747.427**	**4.324.354**	**2.162.193**

*** =** Eine Bewilligungsstelle (Bezirksregierung Hannover) hat im Zeitraum 2000 bis 2002 überwiegend (Sammel-) Bewilligungen ausgesprochen. Dabei wurden i.d.R. mehrere Kurse mit dem selben Thema eines Trägers zusammengefasst. Die tatsächliche Kursanzahl ging daraus nicht exakt hervor. Sie wurde hier geschätzt. Danach gab es 2002 insgesamt 45 (Sammel-) Bewilligungen mit 161 Kursen. Jahresübergreifende mehrmonatige Kurse wurden i.d.R. im zweiten Jahr ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der niedersächsischen Bewilligungsstellen.

Die Angaben zur Anzahl der jährlich geförderten Kurse, Kurstage und Kursstunden und Teilnehmer sind zunächst angestiegen, zum Ende der Förderperiode sind dagegen Abnahmen zu verzeichnen. Durchschnittlich nahmen rund 16 Personen an einem Kurs teil. Der Frauenanteil betrug landesweit im betrachteten Zeitraum im Durchschnitt über 42 %. Der Anteil ist von rund 13 % Jahr 2001 jährlich angestiegen, auf über 68 % im Jahr 2006.

[4] Differenzen zwischen den Finanzdaten der Zahlstelle (ausgezahlte Mittel in Tab. 4.3) und den Daten der niedersächsischen Bewilligungsstellen (Tabelle 4.4 bis 4.6) sind auf die unterschiedlichen Berichtszeiträume zurückzuführen: EU-Haushaltsjahr bzw. Kalenderjahr.

Die eingeworbenen EU-Mittel waren nach Angaben des Fachreferats, der Bewilligungsstelle und auch der Bildungsträger wichtig, um diese Maßnahme in größerem Umfang als in der vergangenen Förderperiode durchführen zu können. Viele Kurse hätten ohne die Förderung nicht oder nur mit höheren Teilnehmergebühren angeboten werden können.

4.4.2 Dauer der Kurse

Aus Tabelle 4.5 geht die Verteilung der Kurse für den Förderzeitraum 2002 bis 2006 nach ihrer Dauer hervor.

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2002 bis 2006 nach Kursdauer

Dauer der Kurse nach Tagen	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insgesamt)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Öffentl. Förderung insgesamt* *(in Euro)*
1 bis 2 Tage	337	525	3.192	4.844	1.322	272.057
3 bis 5 Tage	390	1.516	10.075	6.300	2.582	907.728
6 bis 10 Tage	144	1.096	7.943	2.230	1.041	641.898
ab 11 Tage	180	3.459	24.087	3.291	2.447	2.170.378
Gesamt	**1.051**	**6.596**	**45.297**	**16.665**	**7.392**	**3.992.061**

* = 50 % der öffentlichen Aufwendungen sind EAGFL-Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der niedersächsischen Bewilligungsstellen.

Bei 70 % der Kurse betrug die Dauer ein bis fünf Tage. An diesen **kürzeren Kursen** nahmen knapp zwei Drittel aller Personen teil. Der Männeranteil ist in kürzeren Kursen deutlich höher als in längeren Kursen. In die kürzeren Kurse fließen rund 30 % der öffentlichen Fördermittel. Kurze Veranstaltungen bieten einerseits den Vorteil kürzerer Fehlzeiten im Betrieb, beinhalten andererseits aber nur sehr selten praktische Übungseinheiten in denen das Erlernte auch erprobt werden kann.

Auf die Kursanzahl **längerer Kurse** (ab sechs Tage), dies sind über 30 % der Kurse, entfallen rund 70 % der gesamten Kurstage und auch der öffentlichen Fördermittel. Der größte Anteil bei Kursstunden entfällt mit über 53 % auf die Gruppe der längsten Kurse (ab 11 Tage). Auffällig ist, dass der Frauenanteil unter den Teilnehmenden mit Zunahme der Kursdauer deutlich ansteigt (von rund 27 % bis über 74 %). Unabhängig vom Geschlechterverhältnis in den Kursen ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn Lehrgänge mit längerer Dauer (über 6 Tage) angeboten werden, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Quali-

fizierungserfolg zu rechnen ist. Diese finden im Block oder verteilt über mehrere Monate mit zumeist einem festen wöchentlichen Termin statt.

4.4.3 Förderhöhe der Kurse

Durchschnittlich betrug bei den 1.051 geförderten Kursen in den Jahren 2002 bis 2006 die Höhe der öffentlichen Ausgaben rund 3.800 Euro je Kurs. Die Höhe der Zuwendungen zu den jeweiligen Kursgruppen lag im Durchschnitt zwischen 807 Euro (ein- bis zweitägige Kurse) und 12.050 Euro (Kurse ab elf Tage). Die durchschnittlichen Förderkosten für eine Kurs*stunde* betrugen rund 88 Euro.

Die tatsächlichen Werte der Lehrgänge weisen eine weitaus größere Spannweite auf: Die Höhe der öffentlichen Förderung lag zwischen 450 Euro (1-tägiger Kurs mit neun förderfähigen Teilnehmern) und 105.200 Euro (94-tägiger Kurs mit 30 Teilnehmern).

Zur Finanzierung der nicht zuwendungsfähigen Ausgaben werden die Teilnehmergebühren oder sonstige Einnahmen der Träger herangezogen.

4.4.4 Kurse nach Oberzielen

Die Einordnung der Kurse zu den fünf bzw. seit 2003 sechs Oberzielen wurde von den Bewilligungsstellen vorgenommen (siehe Tabelle 4.6). Viele Themen wiederholen sich über die Jahre, teilweise werden Lehrgangsteile durch die Träger laut Aussagen der Bewilligungsbehörden abgeändert. Die Oberziele 1, 2 und 5 entsprechen drei der vier Ziele im EU-Monitoring. Das vierte Monitoringziel fasst die Oberziele 3, 4 und 6 zusammen.

62 % der Kurse sind dem **Oberziel 3** zuzuordnen. Zu diesem Ziel wurden die meisten der längeren Kurse (ab sechs Tage) durchgeführt. Dies wird auch durch die hohe Anzahl der jährlichen Kurstage und Kursstunden belegt. An diesen Kursen haben über 70 % aller Frauen teilgenommen. Die Kurse bezogen sich hauptsächlich auf:

- Lehrgänge zur Agrarbüromanagerin (zumeist zehn- bis 14-tägige Kurse),
- Bauern- und Unternehmerschulungen (zumeist vier- bis achttägige Kurse),
- Arbeitskreise zur Betriebsplanung und Unternehmensführung (fünftägige Kurse),
- EDV-Schulungen für Frauen (zumeist zwei- bis fünftägige Kurse).

Auf umweltbezogene Veranstaltungen (**Oberziel 2**) entfallen jeweils die zweithöchsten Werte zu den sechs Zielen (z. B. 30 % der Kurse). Häufigere Lehrgänge waren z. B.:

– Lehrlingswochenenden im Rahmen der freien Ausbildung zum Biologisch-Dynamischen Landwirt (Bäuerliche Gesellschaft),
– Kurse zur Milchvieh-, Schweine- und Rinderhaltung (AG Beratungsringe (AGB) und AG Landberatung),
– Nachhaltige und umweltfreundliche Landbewirtschaftung (AGB und Landberatung).

Tabelle 4.6: Geförderte Kurse 2000 bis 2006 nach Oberzielen

Oberziele	**Anzahl durch-geführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insgesamt)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	**Gesamthöhe öffentl. Ausgaben** *(in Euro)*
1 - Vorbereitung auf eine qualitative Neuausrichtung der Erzeugung	7	14	85	121	5	5.638
2 - Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverf., die mit Belangen der Landschaftserhaltung / -verbesserung, Umwelt-schutz, Tierhygiene u. Tierschutz vereinbar sind	350	1.126	6.469	6.200	1.791	700.009
3 - Erwerb der für die Führung eines wirtschaftl. Betriebs erforderl. Qualifikation	725	4.997	36.520	10.907	5.631	3.135.686
4 - Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen / Diversifizierung	40	494	3.219	616	436	237.227
5 - Vorbereitung auf die Anwendung von Forstbewirtschaftungsmethoden	7	27	140	308	3	9.352
6 - Berufliche Qualifikationen (z.B. Vorbereit. auf Prüfung nach § 40 Abs. 2 BBIG, Meisterprüfung) *****	41	568	3.288	584	26	242.357
2000 bis 2006 gesamt	**1.170**	**7.226**	**49.721**	**18.736**	**7.892**	**4.330.269**

***** = Ziel 6 wurde 2003 als neues Oberziel eingeführt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der niedersächsischen Bewilligungsstellen.

Zu den restlichen vier Zielen (Oberziel 1, 4, 5 und 6) wurden insgesamt knapp 100 Kurse durchgeführt (insgesamt 8 % aller Kurse). Die Anteile zu den aufgeführten Kriterien sind dadurch jeweils entsprechend niedrig. Zu den **Oberzielen 4 und 6** wurden überwiegend Kurse von längerer Dauer angeboten.

Zum für viele Betriebe wichtigen **Oberziel 4** (Qualifikationen für Erwerbskombinationen/Diversifizierung) fanden durchschnittlich nur sechs Kurse pro Jahr statt, auf diese 40 Kurse entfallen rund 5 % der öffentlichen Ausgaben. Durchführender Träger war in erster Linie die Ländliche Erwachsenenbildung (LEB) und LAFOCON. Kursthemen waren z. B. „Dienstleistungen mit Pferdegespannen“, „Ferien auf dem Bauernhof“, „Vermarktungs-strategien“ oder „Aktion Grüner Schneeball“.

Kurse zum **Oberziel 5** boten nur zwei Träger an (HVHS Barendorf, Bildungszentrum Ostheide). Kurse zum **Ziel 6** werden erst seit 2002 gesondert ausgewiesen. Dazu zählen vor allem Vorbereitungslehrgänge auf die Meisterprüfung oder Kurse zur Berufs- und Arbeitspädagogik.

4.4.5 Beantragte und nicht durchgeführte Kurse

Wegen fehlender Landesmittel zur nationalen Kofinanzierung konnten teilweise nicht alle Anträge bewilligt werden. Weil außerdem die Landesmittel von der neuen Landesregierung reduziert wurden, hat das Fachreferat insbesondere seit 2004 Förderschwerpunkte festgelegt bzw. inhaltliche Prioritäten in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Landesmittel vorgegeben. In Einzelfällen sprach sich das Fachreferat deshalb gegen die Förderung aus (u. a. bei den Kursen „Helfen im Dorf - Landwirtinnen qualifizieren sich für die Alten- und Krankenpflege“ und „Grünes Klassenzimmer auf dem Bauernhof“).

In den Trägerbefragungen bestätigten mehrere Träger, dass zur Förderung beantragte Veranstaltungen von der Bewilligungsstelle abgelehnt/nicht bewilligt wurden. Im Verlauf der Förderperiode kam es seit 2003 vermehrt zu Ablehnungen. Dies hatte hauptsächlich finanzielle bzw. haushaltsrechtliche Gründe (z. B. Landeshaushalt war bei Antragstellung noch nicht verabschiedet, Haushaltssperren des Landes oder Mittelknappheit/Fördermittel über Verpflichtungsermächtigung reichten nicht aus) (siehe Trägerbefragung 2003 und 2005 in (FAL, 2005).

4.4.6 Teilnehmerstruktur

Zielgruppe sind in Niedersachsen insbesondere Landwirte, Waldbesitzer und Gärtner im Haupt- und Nebenerwerb sowie ArbeitnehmerInnen, BetriebshelferInnen und Auszubildende aus diesen Berufsgruppen.

Von 2000 bis 2006 haben insgesamt rund 18.700 Personen an den geförderten Kursen teilgenommen, davon waren rund 42 % Frauen. Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die im Rahmen der Halbzeitbewertung neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten weitere Personenmerkmale erfasst werden. Die Datenqualität der Listen war überwiegend gut. Die Listen enthielten jedoch auch lückenhafte oder unlogische Angaben. Die Angaben mussten deshalb ergänzt oder bereinigt werden. Dies führte bei einigen Auswertungen zu geringeren Fallzahlen und auch unterschiedlichen Anteilen. Tabelle 4.7 zeigt die bereinigte Verteilung der TeilnehmerInnen nach ihrer beruflichen Position, der Betriebsart (für alle Kur-

se unabhängig von ihrer Dauer) sowie der Hauptausrichtung des Betriebs (nur in Kursen ab 3 Tage Dauer abgefragt).[5]

Tabelle 4.7: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position, Betriebsart und Hauptausrichtung des Betriebs

a) Alle Kurse (1 bis 2-tägige und ab 3 Tage Dauer) (n=5.609)

Betriebsart	**Arbeit-nehmer**	**Betriebs-inhaber**	**Mithelf. Familienang.**	**Insgesamt** (Anzahl)	***Insgesamt*** *(in %)*
1 – Landwirtschaftsbetrieb	2.457	1.442	729	**4.628**	*82,5*
2 – Forstbetrieb	56	0	3	**59**	*1,1*
3 – Gartenbaubetrieb	803	11	3	**817**	*14,6*
4 – Betriebshelferd./ Lohnuntern.	14	4	5	**23**	*0,4*
5 – Sonstige	52	12	18	**82**	*1,5*
Insgesamt (Anzahl)	**3.382**	**1.469**	**758**	**5.609**	*100*
Insgesamt (in %)	*60,3*	*26,2*	*13,5*	*100*	

b) Nur Kurse ab 3 Tage Dauer (n=10.685)

Ausrichtung des Betriebs					
1 –Veredlung	124	1.325	1.181	**2.630**	*24,6*
2 – Futterbau	189	1.295	1.173	**2.657**	*24,9*
3 – Marktfrucht	258	253	467	**978**	*9,2*
4 – Gemischt	770	1.066	2.134	**3.970**	*37,2*
5 – Gartenbau	219	80	107	**406**	*3,8*
6 – Forst	11	15	18	**44**	*0,4*
Insgesamt (Anzahl)	**1.571**	**4.034**	**5.080**	**10.685**	*100*
Insgesamt (in %)	*14,7*	*37,8*	*47,5*	*100*	

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezogen auf die Betriebsart stammen über 82 % der Teilnehmer aus landwirtschaftlichen Betrieben und knapp 15 % aus dem Gartenbau. In dieser letzten Gruppe sind Arbeitnehmer sehr stark vertreten (rund 98 %). Der hohe Arbeitnehmeranteil von Teilnehmern aus dem Gartenbau hängt auch mit dem höheren Anteil an Lohnarbeitskräften im Vergleich zur Landwirtschaft zusammen. Relativ unbedeutend ist der Anteil von Personen aus Betriebshelferdiensten oder aus Forstbetrieben.

Bei der betrieblichen Ausrichtung sind Gemischtbetriebe am häufigsten vertreten, danach folgen Veredlungs- und Futterbaubetriebe mit deutlichem Abstand.

Die Zahl der Erwerbstätigen in den landwirtschaftlichen Betrieben lag in Niedersachsen im Jahr 2005 bei insgesamt rund 114.000 (nur im Betrieb beschäftigt: 103.400 Betriebsin-

[5] Bei der beruflichen Position unterscheiden sich deren Anteile in Abhängigkeit der Kursdauer und aufgrund der Ausfüllvorgaben in den Erfassungslisten (z. B. sollte die Hauptausrichtung des Betriebs in erster Linie von Betriebsinhabern und mithelf. Familienangehörigen angegeben werden).

haber und Familienarbeitskräfte; 10.500 ständige familienfremde Arbeitskräfte) (ML, 2007). Insgesamt haben rund 18.700 Personen an den Kursen teilgenommen, dies entspräche 16,4 % der insgesamt Erwerbstätigen in diesem Bereich. Die Einschränkung, dass darunter Teilnehmer sein können, die möglicherweise an mehreren Kursen teilgenommen haben, muss dabei in Kauf genommen werden. Der Aufwand, dazu entsprechende personenspezifische Angaben zu erfassen, wäre unvertretbar hoch.

4.4.7 Regionale Herkunft der Teilnehmer und Durchführungsorte der Lehrgänge

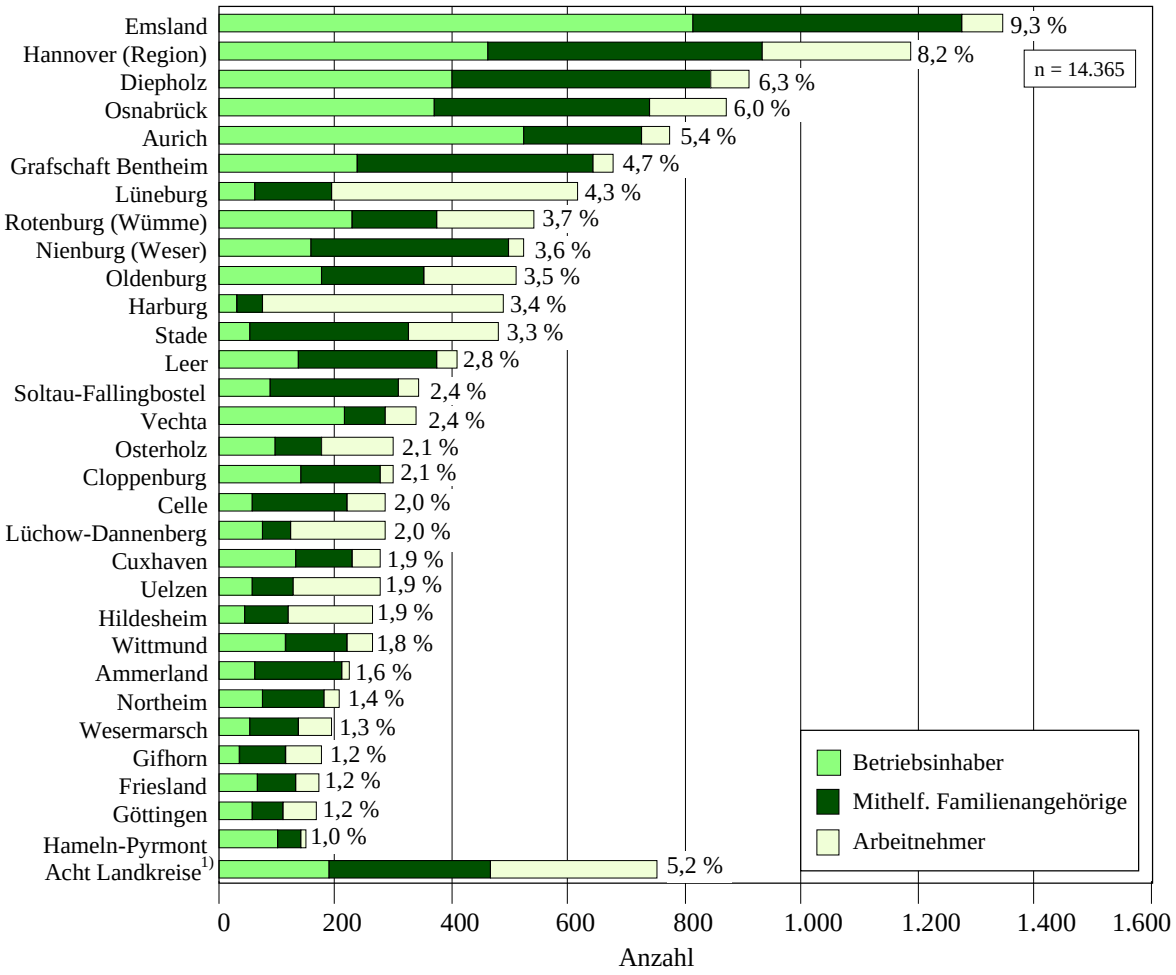
Die Auswertung der Teilnehmerlisten nach der **Herkunft der Teilnehmer nach Kreisen** zum Zeitraum 2002 bis 2006 zeigt Abbildung 4.1.

Der Anteil der Teilnehmer aus den Landkreisen (insgesamt rund 99 %) verteilt sich auf alle 38 Kreise (kreisbezogene Anteile von 0,3 bis 9,3 %). Zu drei Kreisen (Hannover, Osnabrück und Oldenburg) sind die Angaben der gleichnamigen Land- und Stadtkreise zusammengefasst worden, weil aufgrund der Trägerangaben keine genauere Aufteilung möglich war. Die anderen sechs kreisfreien Städte erreichen zusammen die verbleibenden 0,7 % (106 Teilnehmer).

Aus den fünf Kreisen/Regionen Emsland, Region Hannover, Diepholz, Osnabrück und Aurich kommen mit jeweils über 5 % mehr Teilnehmer als aus den anderen Kreisen. Die höheren Anteile werden hauptsächlich auf zwei Gründe zurückgeführt: erstens sind dies Kreise, die im Kreisvergleich höhere Werte hinsichtlich der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe aufweisen (NLS, 2003) und zweitens fanden dort häufiger Veranstaltungen statt.

Acht Kreise (Helmstedt, Verden, Schaumburg, Wolfenbüttel, Osterode, Goslar, Holzminden und Peine) unterschreiten den Wert von einem Prozent (Teilnehmeranteil nach Kreisen). Ein möglicher Grund ist, dass sie zu den Kreisen gehören, in denen insgesamt eine niedrigere Anzahl von landwirtschaftlichen Betrieben vorkommt (NLS, 2003). Fünf der acht Kreise liegen im ehemaligen Reg.-Bez. Braunschweig, dieser Bezirk hat im Vergleich der vier niedersächsischen Bezirke die geringste Betriebsanzahl.

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft



1) Die acht Landkreise Helmstedt, Verden, Schaumburg, Wolfenbüttel, Osterode am Harz, Goslar, Holzminden und Peine liegen jeweils unter 1,0 %.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Durchführungsorte der Lehrgänge** stehen in den meisten Fällen in Zusammenhang mit dort ansässigen Trägern. Die Nähe bzw. eine gute Erreichbarkeit der Lehrgangsorte beeinflusst auch die Entscheidung der Teilnehmer an Weiterbildungsangeboten teilzunehmen. Die Lehrgangsorte verteilen sich flächenhaft auf fast alle Kreise, regionale Schwerpunkte nach Anzahl der dort durchgeführten Kurse sind folgende Kreise: Hannover, Lüneburg, Emsland, Osnabrück und Nienburg. Aus Abbildung 4.1 geht hervor, dass diese Kreise bei der regionalen Herkunft der Teilnehmer zu den Kreisen gehören, aus denen viele Teilnehmer stammen. Sie liegen im vorderen Drittel aller Kreise.

4.4.8 Trägerspezifische Kurs- und Teilnehmerstruktur

Trägerstruktur: An der Durchführung der Kurse waren in Niedersachsen im gesamten Förderzeitraum 35 Bildungsträger beteiligt. Darunter waren hauptsächlich gemeinnützige Träger (Vereine e.V., LEB, Heimvolkshochschulen, AG Landberatung e.V.), kammernahe Bildungsträger (z. B. Kreis- und Bezirksstellen, Fachbereiche, LAFOCON) und Ökolandbauverbände (z. B. Bioland, Ökoring, Bäuerliche Gesellschaft). Die **Trägergröße** wurde u. a. nach der Anzahl der pro Jahr durchgeführten Kurse, eingegrenzt auf EAGFL-Kurse 2000 bis 2006 zu dieser Maßnahme c, untersucht:

– Sechs Träger führten durchschnittlich mehr als 10 Kurse/Jahr durch (AGB, Bäuerliche Gesellschaft, Landberatung, LEB, Landfrauenverband und LAFOCON);

– 29 Anbieter haben weniger als 10 Kurse/Jahr bzw. nur gelegentlich oder einmalig Kurse durchgeführt.

Am Ende der Förderperiode nahm die Zahl der Träger, die Kurse durchführten weiter ab: 2005 waren es 12 und 2006 nur noch acht Träger. Die Trägerstruktur wurde auf der Basis der Projektlisten für den Zeitraum 2003 bis 2006 trägerspezifisch bzw. nach Trägergruppen näher betrachtet. Träger mit geringer Kursanzahl wurden dabei zur besseren Übersicht zusammengefasst. Die Abbildung 4.2 zeigt acht Träger bzw. Trägergruppen mit ihren Kennwerten zu den Jahren 2003 bis 2006 zur Kurs- und Teilnehmerstruktur.

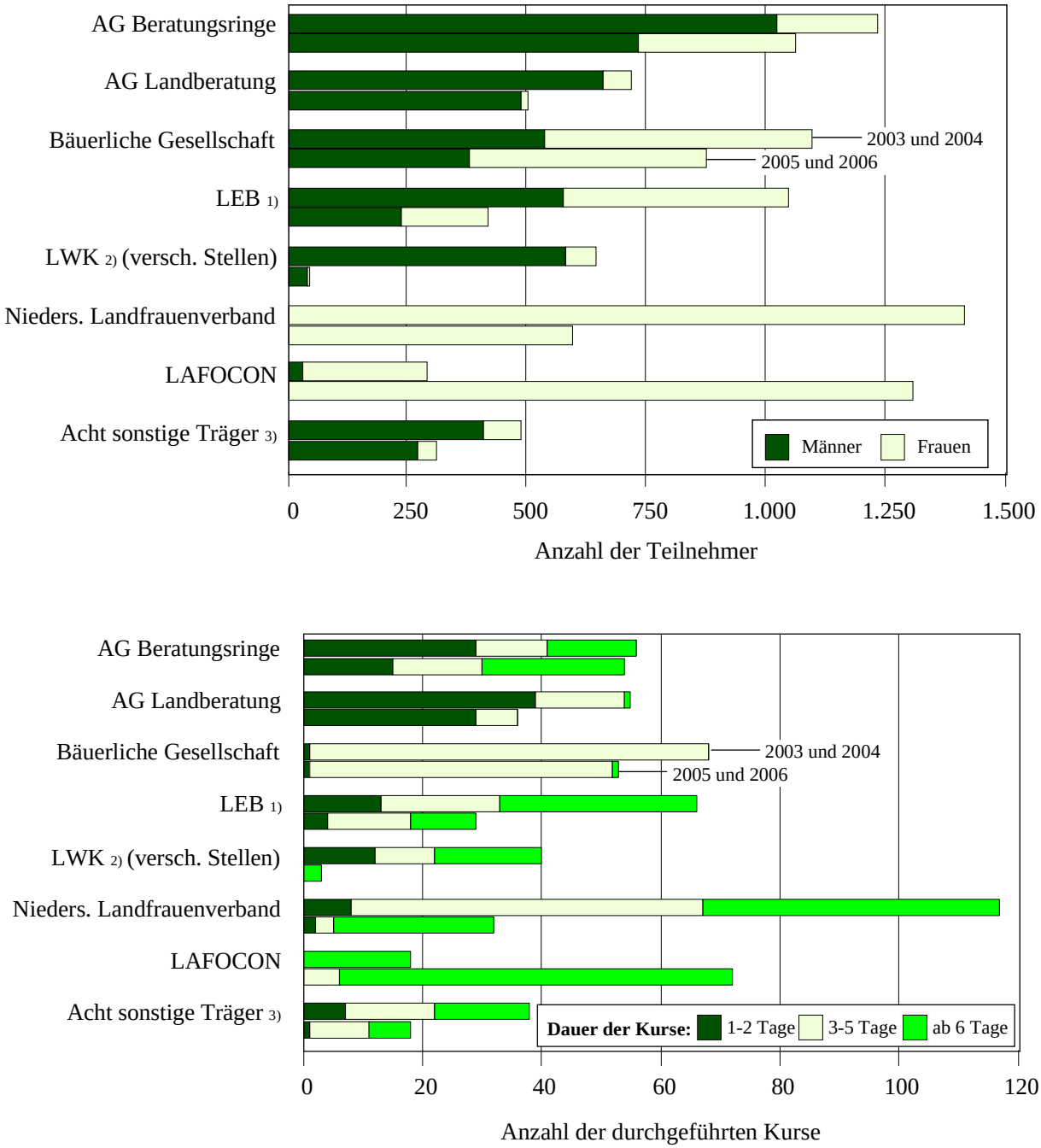
Die größten Teilnehmerzahlen mit rund 2.000 und mehr Personen in den Jahren 2003 bis 2006 (dargestellt sind nur geförderte Teilnehmer) verzeichnen die drei Träger AG Beratungsringe, Niedersächsische Landfrauen und Bäuerliche Gesellschaft. Diese drei Träger haben jeweils deutlich mehr als 100 Kurse durchgeführt. Aus der Gegenüberstellung der beiden Zeiträume sind folgende Entwicklungen besonders hervorzuheben:

– **Absinken der Förderfälle:** Insbesondere drei Träger (Landfrauen, LEB und LWK) haben 2005/2006 deutlich weniger Kurse und Teilnehmer (bis über – 90 %) zu verzeichnen;

– **Anstieg der Förderfälle:** Bei einem Träger (LAFOCON) ist die Kurs- und Teilnehmeranzahl sehr stark angestiegen (Zunahmen von über 400 %). Das Angebot umfasste nur zwei Kursthemen „Agrarbüromanagerin“ und „Aktion Grüner Schneeball“ für die Zielgruppe Frauen. (s. nächsten Abschnitt: „Themenbereich: Zielgruppe Frauen“)

Die geschlechterspezifische Zusammensetzung der KursteilnehmerInnen in den Trägergruppen spiegelt zum Teil deren Schwerpunkte bei den Angeboten wider. Träger mit Angeboten zu typischen Männerthemen (z. B. Landtechnik, Tier- und Pflanzenproduktion, Bauern- und Unternehmerschulungen) sind AG Landberatung, LWK und AG Beratungsringe. Diese haben entsprechend höhere Anteile bei den Männern zu verzeichnen.

Abbildung 4.2: Träger mit Verteilung der Teilnehmer und Kurse 2003/2004 und 2005/2006



1) LEB = Ländliche Erwachsenenbildung.

2) LWK = Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

3) Sonstige Träger (Bioland, Bild.-Haus Zeppelin, HVHS Barendorf, HVHS Rastede, KLVHS Oesede, Kuratorium für Wirtschaft, Ökoring Niedersachsen, Weibsbildung).

Quelle: Eigene Darstellung.

4.4.9 Kursangebote für die Zielgruppe Frauen

Zwei Träger führen fast ausschließlich Angebote für Frauen durch: der Landfrauenverband und LAFOCON. Stark nachgefragt waren Kurse zur Agrarbüromanagerin, EDV-Schulungen und ab 2005 auch das Angebot „Aktion Grüner Schneeball“. Aufgrund der großen Antragszahl seit 2004 werden die Maßnahmen „Agrarbüromanagerin“ und „Aktion Grüner Schneeball“ beispielhaft skizziert: Das Angebot zur Agrarbüromanagerin und vergleichbarer Kursinhalte umfasste im Förderzeitraum 2003 bis 2006 über 110 Kurse von vier Trägern. Bezogen auf die Gesamtanzahl der Kurse und TeilnehmerInnen im Zeitraum 2003 bis 2006 beträgt der Anteil der Agrarmanagerinnen-Kurse: rund 14 bzw. 16 %. Von den gesamten EU-Aufwendungen floss rund ein Drittel (ca. 550.000 Euro) in diese Kurse. 2005/2006 lag dieser Anteil sogar bei rund 50 %(!). Die Maßnahme „Grüner Schneeball“ wurde erst in den beiden letzten Jahren der Förderperiode von LAFOCON angeboten. Tabelle 4.8 zeigt die einzelnen Themen, Träger und Kennwerte.

Die **Maßnahme „Agrarbüromanagerin“** hat mehrere Ziele: u. a. sollen die Teilnehmerinnen die notwendigen Kenntnisse für eine ordnungsgemäße Buchführung erwerben und anwenden können sowie die Bürotätigkeit als einkommenswirksame Tätigkeit für das landwirtschaftliche Unternehmen erkennen. Durch die erworbene Qualifikation besteht für die Frauen die Möglichkeit, auf dem familieneigenen Hof oder auch auf anderen landwirtschaftlichen Betrieben einen Berufseinstieg zu finden.

Tabelle 4.8: Kursangebote für die Zielgruppe Frauen mit Kennwerten

Kursdauer (in Tagen)	**Kurs-anzahl**	**Themenbeispiele 2003 bis 2006** und (Bildungsträger)	**Kurstage insgesamt**	**Teilnehmer-anzahl**
14 bis 18	105	Agrarbüro-Managerin (LAFOCON, Landfrauenverband)	1.077	1.963
11 bis 23	3	Neue Wege für Frauen in der Landwirtschaft (LEB)	57	44
25 bis 39	4	Qualifizierung für Frauen in der Landwirtschaft - mit ECDL-Zertifikat - (WEIBSBILDung e.V.)	140	45
3 bis 7	16	ab 2005: Aktion Grüner Schneeball (LAFOCON)	85	250

Quelle: Eigene Darstellung.

In der **Maßnahme "Grüner Schneeball"** werden Frauen zu Dorf- und Gartenführerinnen, Kräuterexpertinnen oder zu Fachleuten für Gartenpraxis ausgebildet. Sie fungieren anschließend als Multiplikatorinnen in diesen drei Fachrichtungen und können detaillierte Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen an Besucher, Kursteilnehmer, Urlaubsgäste und SchülerInnen weitergeben. Die Maßnahme eröffnet für die Frauen eine zusätzliche Einkommensquelle im näheren Umfeld. Die Beschäftigung gilt daher als sozial- und familienverträglich. Diese Weiterbildung wird in verschiedenen Regionen Niedersachsens durchgeführt, um ein Multiplikatorinnen-Netzwerk aufzubauen. Gleichzeitig stärkt das Qualifi-

zierungsangebot die regionale Identität. Über Urlaubsgäste soll die erworbene Fähigkeit vermarktet und die Landwirtschaft weiter in den Vordergrund gerückt werden.

4.4.10 Kursangebote zum Themenbereich „Regenerative Energien“

Für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum bietet die Produktion bzw. Verwendung von Regenerativen Energien (Biogas-, Biomasse-, Solar- und Windenergie) nicht nur zusätzliche Einkommenschancen, sondern trägt auch zur Senkung der Betriebskosten bei. Möglich ist eine dezentrale Energieversorgung der Höfe und der Region.

Das Angebot umfasste im Förderzeitraum insgesamt 20 Kurse von zwei Trägern (davon LEB 19 und Bioland 1 Kurs). Bezogen auf die Gesamtanzahl der Kurse und TeilnehmerInnen in der gesamten Förderperiode liegt der Anteil dieses Themenbereichs jeweils unter 2 %. Tabelle 4.9 zeigt die einzelnen Themen, Träger und Kennwerte.

Tabelle 4.9: Kursangebot zum Thema Regenerative Energien mit Kennwerten

Kursdauer (in Tagen)	**Kurs-anzahl**	**Themenbeispiele 2000 bis 2006**	**Kurstage insgesamt**	**Teilnehmer-anzahl**
1 bis 5	14	Biogasanlagen auf Ökobetrieben (Bioland) Biogas Grundkurs (LEB) Seminar für Biogasanlagenbetreiber (LEB) Solarstromerzeugung auf landw. Gebäuden (LEB)	33	274
6 bis 18	6	Der Landwirt als Energiewirt (LEB) Qualifizierung Biogas (LEB)	65	99

Quelle: Eigene Darstellung.

Innerhalb der Qualifizierung Biogas bietet die LEB je nach Wissensstand der Teilnehmer zwei unterschiedliche mehrtägige Module an (Dauer: 50 bis 60 Stunden). Grundkurse sind für Teilnehmer mit keinen/geringen Kenntnissen, im Anschluss daran können Aufbaukurse besucht werden. Zielgruppe sind Landwirte, die sich intensiv mit der Möglichkeit der Biogasnutzung für ihren Betrieb befassen möchten. Sie sollen sich intensiv mit den Chancen und Risiken der Biogasnutzung auseinandersetzen und nach Kursabschluss beurteilen können, unter welchen Umständen eine Investition im Bereich Biogas für ihren Betrieb sinnvoll ist (Ländliche Erwachsenenbildung Niedersachsen e.V., 2004).

4.4.11 Zielerreichung auf Outputebene

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2. zeigt die drei Zielebenen: Ober-, Unter- und Operationelle Ziele. Die **operationellen Ziele** geben eine Verteilung der Mittel nach vorgesehenen Prozentsätzen und Themen vor sowie eine Steigerung der Anzahl der geförderten Lehrgänge. Diese themenbezogenen Prozentsätze werden den entsprechenden Fördersummen 2000 bis 2006 der wichtigsten Oberziele in Tabelle 4.6 gegenübergestellt (s. Tabelle 4.10):

Tabelle 4.10: Zielerreichung auf Ebene der operationellen Ziele

Themenbereich	Anvisierter Prozentsatz bei der Mittelverteilung (Operation. Ziel)	Ist-Stand 2000 bis 2006
Umwelt-/Tierschutzmaßnahmen (Oberziel 2)	50 %	16 %
Management/Technik (Oberziel 3)	30 %	72 %
Einkommens-/Erwerbskombinationen (Oberziele 4 und 1)	20 %	< 6 %

Während die Quote im Bereich Management weit übertroffen wird, liegen die Werte zu den Angeboten der beiden anderen Themenbereiche deutlich unter den Zielwerten.

Eine **Anzahl jährlich durchzuführender Kurse** war zunächst im EPLR mit jährlich 15 bis 507 Lehrgängen und einer durchschnittlich angesetzten Dauer von 3 bis 50 Tagen wenig konkret als operationelles Ziel genannt worden. Genauere Orientierungswerte wurden bei der Überarbeitung der Zielebenen nicht als Ziel benannt (siehe Abschnitt 4.1.2). Die Kursanzahl und die Anzahl der Kurstage pro Jahr war zunächst sehr niedrig, erst 2002 wurden mit über 200 Kursen und rund 1.200 Tagen ansprechende Werte erreicht[6] (siehe Tabelle 4.4). 2003 bis 2004 haben die Haushaltssperren der Landesregierung die Durchführung dieser Berufsbildungsmaßnahme beeinträchtigt (Ablehnung von Kursen aufgrund nicht freigegebener bzw. fehlender Landesmittel). 2005 kam es im Zuge der Verwaltungsreform (Übertragung der Aufgaben einer Bewilligungsbehörde von den vier Bezirksregierungen an die Landwirtschaftskammer) zu einem geringeren Mittelabfluss. Die jährliche Kursanzahl hat nach 2004 deutlich abgenommen (auf 162 und 135). Allerdings fanden zum Ende der Förderperiode vermehrt längere Kurse statt, so dass die Anzahl der Kurstage annähernd stabil geblieben ist. Hilfsweise wird als Ersatz für die jährlich anvisierte Kurszahl die im EPLR angesetzte Höhe der öffentlichen Ausgaben herangezogen, danach entspricht das jährliche Fördervolumen einer Kursanzahl von ungefähr rund 45 bis 50 %.

[6] Grundlage sind die Werte in Tabelle 4.4 (297 Kurse und 1.181 Kurstage): zu 2002 sind von den Bewilligungsstellen auch Kurse aus dem Vorjahr angegeben worden. Diese wurden hier abgezogen.

4.5 Administrative Umsetzung

Die Analyse der administrativen Umsetzung bildete in der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung einen Schwerpunkt (Eberhardt, 2005). Die vorliegende Ex-post-Bewertung fasst nur die wichtigsten Eckpunkte zusammen.

(a) Zuständigkeit und Verfahrensablauf

Das **Ministerium** für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) ist fachlich für die Konzeption der Maßnahme c verantwortlich. Im ML werden sämtliche grundsätzlichen Entscheidungen getroffen: Dort erfolgt die Festlegung der Vorgehensweise bei der Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme (Förderrichtlinien, Dienstanweisungen, Erlasse und Vordrucke) sowie die Fachaufsicht über die Bewilligungsstelle. Der **Landtag** (Haushaltsgesetzgeber) legt die Höhe der jährlich zur Verfügung stehenden Landesmittel im Haushaltsplan des Landes fest.

Die zuständigen **Bewilligungsstellen** waren bis Ende 2004 die vier Bezirksregierungen in Niedersachsen. Sie entschieden über die eingereichten Anträge aufgrund pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Seit der Auflösung dieser Bezirksregierungen fungiert die Landwirtschaftskammer Weser-Ems (Förderreferat in Oldenburg) als einzige Bewilligungsstelle für alle Bildungsträger dieser Maßnahme.

Die LWK bzw. kammer**interne** Träger (z. B. Kreisstellen, Fachbereiche) können seit 2005 - aufgrund dieser neu auf die LWK übertragenen Aufgabe einer Bewilligungsbehörde - nicht mehr selbst wie in den Vorjahren Kurse beantragen. Dies haben andere kammernahe Bildungsträger als Kooperationspartner der LWK übernommen. Im Kammerbereich Weser-Ems beantragt die AGB (Arbeitsgemeinschaft der Beratungsringe) und im Bereich Hannover die dafür neugebildete LAFOCON (Land- und Forstwirtschaftliche Consulting) geplante Kurse. Diese beiden Träger führten zum Ende der Förderperiode die meisten Kurse durch (siehe Abbildung 4.2).

Einige kammerunabhängige Träger befürchteten 2005 durch die Übertragung der hoheitlichen Aufgaben an die LWK (Ansiedlung der Bewilligungsstelle) die Bevorzugung kammernaher Träger und ihrer Anträge. Sie kritisierten, dass es sich trotz der Trennung in verschiedene Geschäftsbereiche um denselben Kammerhaushalt handelt. Dieser könne durch die Fördermittel zur Weiterbildung zusätzlich gesichert werden.

(b) Förderbedingungen und Förderhöhe

In den „**Richtlinien** über die Gewährung von Zuwendungen für Berufsbildungsmaßnahmen zum Thema Land- und Forstwirtschaft und Umwelt“ sind die grundsätzlichen Eckpunkte zur Maßnahme festgelegt. Umfang und die Höhe der Förderung richten sich nach

der Teilnehmerzahl und den Veranstaltungstagen. Die Höhe der EU-Kofinanzierung wurde für alle PROLAND-Maßnahmen einheitlich auf einen Fördersatz von 50 % festgelegt.

Zwei Erlasse des ML-Fachreferates (1. Wegfall der Pauschale für Organisation und Durchführung infolge der Entscheidung der EU-Kommission und 2. inhaltliche Prioritätensetzung/Beschränkung bei knappen Haushaltsmitteln) führten nach 2003 zu erheblichen Änderungen:

(1) Nach dem die Europäische Kommission im Mai 2004 den Einsatz von Pauschalen bei Qualifizierungsmaßnahmen ablehnte und Förderungen nach Standardkosten nur im Kapitel Forst für zulässig hält, gilt für die Träger die Regel: nur „tatsächlich vom Endbegünstigten getätigte Zahlungen“ sind förderfähig. Die Träger müssen seither jede förderfähige Position für Organisation und Durchführung kursbezogen durch Einzelnachweis belegen. Dazu sind bezahlte Rechnungen und Kontoauszüge vorzulegen. Dies bedeutet für die Träger einen hohen Zeitaufwand, einige haben daher notgedrungen auf die Erstattung verzichtet.[7]

(2) Für die beantragten Maßnahmen gilt seit Oktober 2004, dass aufgrund knapper Haushaltsmittel EDV-Lehrgänge sowie BUS-Schulungen (Module 1 bis 4 und 13 bis 20) nur noch förderfähig sind, wenn genügend Mittel vorhanden sind.

Auf Seiten der Träger führten die neuen Regelungen und die veränderte Praxis ab Ende 2004 zu großer Verunsicherung und weniger eingereichten Anträgen. In der **Trägerbefragung 2005** bekundeten die Träger im Rahmen der Bewertung des Verwaltungs- und Antragsverfahrens deutlich ihre Unzufriedenheit zu den „Auflagen für die Förderung“. Weitere Kritikpunkte waren z. B. der hohe Zeitaufwand für die geringen Fördersummen und das zeitliche Problem der Mittelbereitstellung. Für die Träger blieb häufig lange unklar, ob sie zu den in ihren Veranstaltungsprogrammen angekündigten Kursen einen Förderzuschuss erhalten (siehe FAL-Trägerbefragung 2005 in (FAL, 2005).

(c) Verwaltungsaufwand für Bewilligungsstellen und Träger

Der Verwaltungsaufwand, insbesondere für Träger und Bewilligungsstellen, wird vom Evaluator aufgrund der umfangreichen EAGFL-Anforderungen für beide Seiten weiterhin als relativ hoch bewertet, insbesondere bei Kursen mit geringen Fördersummen, weil aufgrund der EU-Vorgaben der gleiche Kontrollaufwand erforderlich ist wie bei Projekten bzw. anderen großen Maßnahmen mit höheren Summen. Dieser Eindruck wird durch die

[7] Für den Kostenpunkt „Organisation und Durchführung der Lehrgänge“ konnten die Träger eine **Pauschale** von bis zu 3 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde ansetzen, ohne die Einzelbeträge nachzuweisen. Derartige Pauschalen sind nach Ansicht des Evaluators jedoch sehr sinnvoll, weil sie insbesondere bei kurzen ein- bis zweitägigen Veranstaltungen mit niedrigen Fördersummen zur Vereinfachung der Abrechnung beitragen und den Verwaltungs-/ Kontrollaufwand erheblich verringern.

Angaben der Bewilligungsstellen und Träger unterstrichen. Darüber hinaus entstand seit 2003 durch den Wegfall der oben genannten Abrechnungspauschalen ein großer Mehraufwand für Träger und Bewilligungsstelle. Die Pauschalen waren insbesondere bei kurzen ein- bis zweitägigen Veranstaltungen mit niedrigen Fördersummen sehr hilfreich.

Um den zuvor dargestellten Verwaltungsaufwand in Zukunft zu vereinfachen und Berabeitungszeit einzusparen, wird angeraten, die Antragsbearbeitung – Ausnahme: Nachweis von Kosten durch vorzulegende Belege - komplett per EDV vorzunehmen.

Als sehr vorteilhaft stellt sich die Bündelungsfunktion der Träger dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über die Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme deutlich.

(d) Verwaltungskostenanalyse zur Durchführung der Maßnahme:

Eine ausführlichere Verwaltungskostenanalyse des Förderprogramms wird im Rahmen der Programmbewertung in Kapitel 10 (Kapitelübergreifende Fragen) vorgenommen. Dabei werden die maßnahmenspezifischen Personalkosten in der Verwaltung den durchschnittlich im Jahr aufgewendeten öffentlichen Ausgaben zur Maßnahme gegenübergestellt. Pro Jahr entstehen nach den Angaben des Landes durchschnittlich durch die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahme im ML und bei der Bewilligungsstelle LWK Personalkosten in Höhe von 167.000 Euro. Die jährliche Förderhöhe beträgt rund 618.000 Euro. Der Verwaltungskostenaufwand entspricht somit 27 % dieser Fördersumme.

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren vorgegeben, anhand derer die Bewertung stattfinden soll. In diesem Kapitel werden nur noch die relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Gründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden bereits in den beiden vorangegangenen Bewertungen dargelegt. Zum Kapitel III sind insgesamt zwei kapitelspezifische Fragen mit den dazugehörigen Kriterien und Indikatoren zu beantworten.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

	Beantwortet
Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen.	**X**
Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/ Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden. (a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer (z.B. Jugendliche, Frauen ...) (in %); (b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse (in %); (c) Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen (Beschreibung); (d) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel (Beschreibung).	X

Zusammenfassung zur Frage III.1

Die Bewertungsfrage III.1 ist für alle Kurse unabhängig von ihrer Dauer relevant. Aus der Auswertung kann geschlossen werden, dass die geförderten Kurse zur Berufsbildung dem Bedarf entsprechen und die im EPLR formulierten Ober- und Unterziele der Maßnahme weitgehend aufgreifen. Die Kurse decken die Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer, z. B. von Arbeitnehmern, ab. Die für die Betriebsführung relevanten Personen (Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige) werden ebenfalls erreicht, sie stellen zusammen über drei Viertel der Teilnehmer. Ihre Kursteilnahme liefert oftmals wichtige Anregungen für die betrieblich benötigte Veränderung/Verbesserung. Synergien bestehen zum Teil zu Maßnahmen im AFP (a1) und bei umweltbezogenen Inhalten zu einigen Agrarumweltmaßnahmen (f). Die Synergien entstehen zumeist zufällig. Zumindest Zielgleichheit besteht zwischen mehreren Kursen und der Maßnahme Verarbeitung/Vermarktung (g1) sowie sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i). Über eine stärkere Abstimmung mit anderen Förderbereichen im Programm ließen sich auch gezielt Synergien herbeiführen.

Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/ Möglichkeiten berücksichtigt wurden

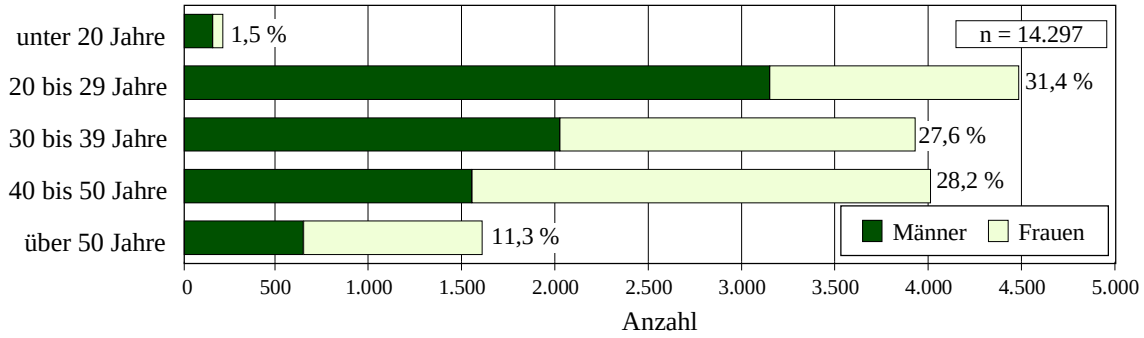
Die Kurse passen in der Regel zu den Zielsetzungen der Maßnahme. Sie tragen zum Erhalt und zur Erweiterung berufsbezogener Kenntnisse und Fähigkeiten bei. Dazu beigetragen haben die inhaltlichen Vorgaben des Fachreferats in Form von Erlassen (Orientierungslinien über mögliche Kursthemen im Rahmen der Fördermaßnahme) und differenziertere Erläuterungen zu Produktcodes an die nachgeordnete Bewilligungsstelle.

(a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Die Maßnahme wendet sich an Betriebsleiter, weil sie für die Einführung neuer Methoden, Verbesserung der Unternehmensführung und Veränderungen in landwirtschaftlichen Betrieben die entscheidenden Personen sind, aber auch an Arbeitnehmer zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse. Geschlechts- und altersspezifische Quoten sind nicht vorgegeben. Von 2000 bis 2006 haben insgesamt rund 7.900 Frauen und über 10.800 Männer an den Kursen teilgenommen. Dies entspricht einem **geschlechterspezifischen Verhältnis** von Frauen zu Männern von 42:58.

Weitere personenbezogene Angaben wurden erstmalig 2002 erhoben. Seither wurden zu über 90 % der durchgeführten Kurse Teilnehmerlisten vorgelegt, auf die sich die folgenden Ergebnisse stützen. Die Verteilung nach Alter und Geschlecht zeigt Abbildung 4.3.

Abbildung 4.3: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht *(Alle Kurse)*



Quelle: Eigene Darstellung

Zum **Altersprofil** sind zwei Aspekte hervor zu heben: die Anteile der drei mittleren Altersstufen (20 bis 50 Jahre) liegen im Hinblick auf ihren jeweiligen Anteil relativ nah beieinander. Im Geschlechtervergleich sind Männer in den drei jüngsten Altersklassen stärker vertreten (73, 70 und knapp 52 %).

Bei der **beruflichen Position** erreicht die Gruppe der mithelfenden Familienangehörigen den größten Anteil (rund 39 %), diese kommen überwiegend aus Gemischtbetrieben. Über 37 % waren Betriebsinhaber, die meisten von ihnen stammen aus Veredlungs- und Futterbaubetrieben. Etwa jeder vierte Teilnehmer war Arbeitnehmer. Über die Kurse wurden in hohem Maße Personen aus der Landwirtschaft (über 82 %) und seltener aus dem Gartenbau (über 14 %) erreicht.

(b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse

Die Kursthemen sind entsprechend der Bedeutung der Bereiche sehr stark auf landwirtschaftliche Belange und selten auf Garten-/Obstbauthemen zugeschnitten. Die Einstufung der Kurse zu den sechs Oberzielen zur Evaluierung erfolgte für den gesamten Förderzeitraum (siehe Abschnitt 4.4), daraus sind folgende inhaltliche Schwerpunkte erkennbar:

62 % der Kurse entfallen auf das **Oberziel 3** (Erwerb der für die Betriebsführung erforderlichen Qualifikation), weitere 30 % auf das **Ziel 2** (Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren zu Landschaftserhaltung, Umweltschutz, Tierhygiene/-schutz ...). Jeweils über 3 % des Angebots beziehen sich auf **Oberziel 4** (Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen/Diversifizierung) und **Ziel 6** (Berufliche Qualifikationen: z.B. Vorbereitung auf Meisterprüfung). Zu den Zielen 1 und 5 gab es kaum Kurse.

In mehreren Kursen bestand die Möglichkeit, qualifizierte Kursabschlüsse zu erlangen. Für viele Teilnehmer von Weiterbildungsmaßnahmen haben **Kurse mit qualifiziertem Abschluss** einen hohen Stellenwert, weil sie darüber ihre Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten verbessern können oder als berufliche Seiteneinsteiger fehlende Qualifikationen nachholen können. Nach den Angaben der Träger können in einigen der mit EAGFL-Mitteln geförderten Kurse anerkannte Abschlüsse (z. B. Kammerabschluss oder Meister) bzw. trägereigene Zertifikate erworben werden (zumeist in Kursen für Frauen, z. B. Betriebshelferin als landwirtschaftliche Managerin, Agrarbüromanagerin). Erfolgreiche Kursabschlüsse tragen auch dazu bei, die berufliche Zufriedenheit und Motivation der Teilnehmer zu erhöhen (siehe Indikator c) bzw. (c)).

Kurse, in denen Spezialkenntnisse mit Zertifikat und hilfreiche bzw. grundlegende Abschlüsse erworben werden können, dauern in der Regel *mindestens* fünf Tage und haben zum Ende der Förderperiode zugenommen. Dies waren bezogen auf die Gesamtanzahl im Zeitraum 2003 bis 2006 fast 30 % aller Kurse. Dies sind z. B.:

- Vorbereitungslehrgänge auf die Abschlussprüfung in Ausbildungsberufen gemäß § 40 (2) Berufsbildungsgesetz (BBiG) und zur Meisterprüfung,
- Lehrgänge zu/r Agrarbüromanagerin, Büromanagement und –organisation,
- Betriebswirtschaftliche Qualifizierungskurse für Betriebs(mit)inhaberinnen,
- Kurse zur Betriebshelferin als landwirtschaftliche Managerin,
- Kurse in den sich Landwirtinnen für die Alten- und Krankenpflege qualifizieren.

Viele betriebliche Grundsatzentscheidungen z. B. über die Neuausrichtung werden in den landwirtschaftlichen Haushalten gemeinsam von Betriebsleitung und Ehepartner/Ehepartnerin getroffen. Für Frauen hat die Weiterbildung deshalb eine große Bedeu-

tung, weil sie häufig wichtige Arbeitsbereiche im Betrieb übernehmen und über die Lehrgänge hilfreiche Informationen bzw. erforderliche Zusatzqualifikationen erwerben.

(c) Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung 2003 und der Aktualisierung 2005 sind zu diesem Indikator ausführlich Ergebnisse aus zwei Teilnehmerbefragungen präsentiert worden:

– Paneluntersuchung der FAL in längeren Kursen (Panel 1, 2 und 3) und

– Abschlussbewertung zu BUS-Kursen (Bauern- und Unternehmerschulungen) der Andreas-Hermes-Akademie in Niedersachsen aus dem Jahr 2004.

In beiden Erhebungen wurden in hohem Maße positive Rückmeldungen festgestellt: Aus der länderübergreifenden Teilnehmerbefragung in längeren Kursen am Kursende (Panel 1) ist ersichtlich, dass in den fünf Kursen der Träger aus Niedersachsen[8] die Teilnehmererwartungen an die Kurse „übertroffen" bzw. „erfüllt wurden". Alle der insgesamt neun genannten Aspekte erhielten mit Werten zwischen 73 und 100 % eine sehr positive Bewertung. Dieses positive Ergebnis wird in beiden späteren Befragungsrunden bestätigt:

– Über 98 % der Befragten gaben an, sie würden beides – Kursthema und Träger – weiterempfehlen (2. Panel-Befragung der FAL, 2003, n= 62).

– Über 75 % hielten die Kursteilnahme aus persönlicher und beruflicher Sicht für „Sehr wichtig" bzw. „Wichtig" (3. Panel-Befragung der FAL, 2005, n=53).

Die Teilnehmer der BUS-Kurse der Andreas-Hermes-Akademie (n=156) bewerteten Seminarinhalte, Trainer und Unterlagen in den BUS-Modulen (bei einer 6er-Skala: 1 = sehr gut bis 6= sehr schlecht) mit 1,6 bis 2,4. Die Teilnehmer waren mit dieser Veranstaltungsreihe somit relativ zufrieden (Andreas-Hermes-Akademie, 2005).

(d) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in Niedersachsen ein gewisses Potenzial an Synergien. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist stark vom jeweiligen regionalen Kontext/Zusammentreffen abhängig. Durch das Zusammenwirken der Maßnahmen können Synergien bzw. direkte und zufällige/indirekte Wirkungen entstehen. In Tabelle 4.10 wird kurz auf die gefundenen Synergien eingegangen.

---

[8] In Niedersachsen wurden im Rahmen der Panelbefragung insgesamt 84 TeilnehmerInnen aus fünf längeren Kursen zu drei Zeitpunkten befragt (Kursdauer zwischen 10 und 97 Tage; Kursdurchführung in 2002): 1.) Vernetzungs- und Vermarktungsstrategien (LEB Osnabrück), 2.) Bäuerinnen öffnen ihre Gärten (LWK Weser-Ems); 3.) Dienstleistungen mit Pferdegespannen und Ponyferien (LEB Emsland); 4.) Winterkurs zur Qualifizierung junger Menschen aus dem Agrarbereich: Zukunft gemeinsam gestalten" (KLVS Oesede); 5.) Der Jugendliche in Beruf, Ausbildung und Gesellschaft: Betrieb- und Arbeitspädagogik für landwirtschaftliche Berufe (Bildungshaus Zeppelin).

Tabelle 4.11: Mögliche Synergiebereiche zu anderen Fördermaßnahmen

Maßnahmen zu denen Synergien möglich sind	**Beispiele von entsprechenden Berufsbildungskursen aus dieser Maßnahme in Niedersachsen**	**Synergiebeschreibung**
a1 – Investitionen in landwirtschaftl. Betrieben (AFP)	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - zu Erwerbs-/Einkommensalternativen, z. B. Dienstleistungen mit Pferden , Pferdetrecking ..., - zur Direktvermarktung, - zu Erneuerbaren Energien. *Zielgleichheit zu AFP besteht bei folgenden Kursen:* - Verbesserung der Tierhaltung und Tierpflege: Homöopathie in der Viehhaltung, Klauenpflege, Topfit Kurse für Milchviehhalter, ... - Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS-Kurse), - Kurse zu Managementtraining und Zeitmanagement, - Coaching für Betriebsleiter (Ökobetriebe).	Synergien entstehen zufällig. Direkte Synergien treten nur auf, wenn Betriebe auch am AFP teilnehmen. Es besteht zumindest Zielgleichheit in beiden Maßnahmen.
g1 – Verarbeitung/ Vermarktung	*Zielgleichheit besteht bei folgenden Kursen:* - Kursthemen zur Ökologischen Landwirtschaft / Biologisch, Dynamischen Wirtschaftsweise.	Zufällig. Gleichartige Ziele in den Maßnahmen.
i – Forstwirtsch. Maßnahmen	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - zu Forstwirtschaft und Forsttechnik; Umweltfragen für Forstwirte.	Zufällig. Gleichartige Ziele in den Maßnahmen.
f – Agrarumweltmaßnahmen	*Kursbeispiele für mögliche Synergiebereiche:* - Themen zur Ökologischen Landwirtschaft, - Lehrlingswochenden zur biolog.-dynam. Landwirts. - Coaching für Betriebsleiter (Ökobetriebe).	Zufällig.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Ziele dieser Maßnahme und Veranstaltungsangebote, z. B. zur verbesserten Unternehmensführung, zu umweltbezogenen Aspekten und Tierschutz/–gesundheit, wurde das Zusammenwirken mit anderen Fördermaßnahmen (z. B. Agrarinvestitionsförderung (AFP), Agrarumwelt sowie Verarbeitung/Vermarktung), die zum Teil gleichartige Ziele verfolgen bzw. ebenfalls auf eine vermehrt ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft abzielen, verstärkt. Die vorherige/gleichzeitige Teilnahme an den Berufsbildungskursen ist jedoch keine Voraussetzung für eine Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen.

Ein Ergebnis aus der Teilnehmerbefragung in längeren Kursen (3. Panel) unterstreicht die genannten Punkte. Danach gab ein Drittel der Befragten aus Niedersachsen an, dass ihre Betriebe auch an anderen Fördermaßnahmen teilnehmen. Rund 14 % der Betriebe nehmen am AFP teil und 8 % an Vertragsnaturschutz/ Landschaftspflegemaßnahmen.

Die Berufsbildungsmaßnahme hat ein großes Synergiepotenzial. Die benannten zumeist zufälligen Zusammenhänge können aus Sicht des Evaluators durch maßnahmenbezogene Gespräche und Absprachen zwischen dem Bildungsreferat und anderen Fachreferaten verstärkt werden.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

	Beantwortet
Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/ Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern	**X**
Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen, (a) die Betriebsinhaber sind (in %); (b) die Arbeitnehmer sind (in %); (c) die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung); (d) die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereicherndere Tätigkeit ...) (Beschreibung), (e) die bessere Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt erhalten haben (Beschreibung).	X
Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/ Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/ Neuausrichtung/ Verbesserung)	**X**
Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstelung/Neuausrichtung/ Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon: (a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %); (b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %); (c) Betriebe m. Verbesserungen i. Bereich Betriebsführung (in %); (d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %); (e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).	X

Zusammenfassung zur Frage III.2

Im Zuge der Beantwortung der Bewertungsfrage III.2 wird auf die Wirkungen der Bildungsveranstaltungen eingegangen. Die Frage ist insbesondere für Kurse von längerer Dauer bedeutsam, weil die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen/betrieblichen Effekte und Wirkungen durch kürzere Kurse in der Regel kaum erreicht werden. Die Effekte und Wirkungen können zudem bei den daran Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe auch Abschnitt 4.2). Zur Beantwortung dieser Frage eignen sich deshalb hauptsächlich die Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen in Niedersachsen. Ergänzend werden die Ergebnisse zu kürzeren Kursen anhand der Bewertung aus den Trägergesprächen 2005 mit drei größeren Trägern exemplarisch dargestellt.

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon ....

(a) Geförderte Teilnehmer, die Betriebsinhaber sind

(b) Geförderte Teilnehmer, die Arbeitnehmer sind

Im Zeitraum 2000 bis 2006 nahmen insgesamt rund 18.700 Personen an den Kursen teil. Detailliertere Angaben zu den Personen wurden erstmalig 2002 erhoben. Sie bilden eine solide Datenbasis, die folgenden Auswertungsergebnisse (relative Angaben) sind auf die zuvor genannte Gesamtanzahl der Personen übertragbar.

Bei Annahme, dass die Teilnahme an einem Kurs generell zu Verbesserungen am Arbeitsplatz führt, waren unter den Teilnehmenden bezogen auf die Auswertungsergebnisse der Teilnehmerlisten 2002 bis 2006 (siehe Tabelle 4.11 in Kapitel 4.6.2 unter (e)):

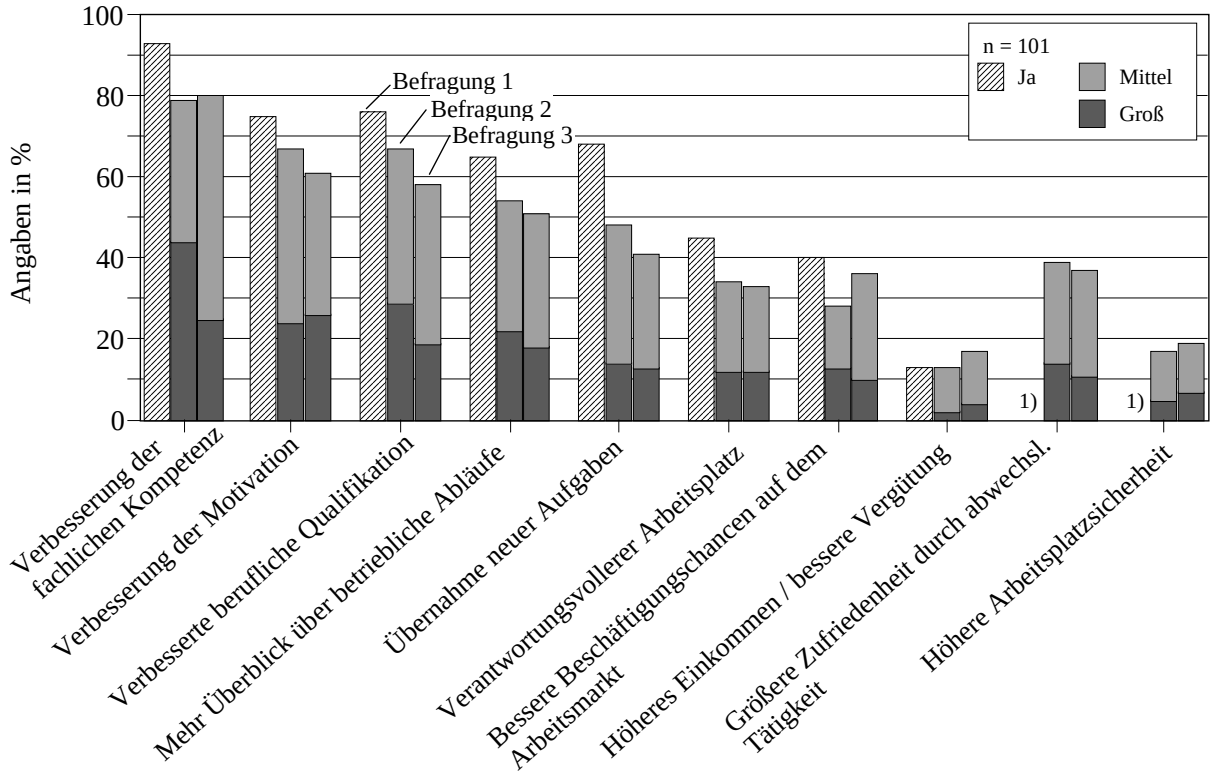
– über 37 % Betriebsinhaber und rund 39 % mithelfende Familienangehörige (davon jeweils über 95 % aus Landwirtschaftsbetrieben) sowie
– rund 24 % Arbeitnehmer (davon rund 73 % aus Landwirtschaftsbetrieben und rund 24 % aus dem Gartenbau).

Verschiedene Einzelaspekte zu den Indikatoren (c), (d) und (e) werden anhand der Ergebnisse der Teilnehmerpanels in längeren Kursen aufgezeigt. Dazu werden im Rahmen der Längsschnittanalyse zu den drei Befragungsrunden nur die Antworten derselben Personen zusammengefasst (n=101). Abbildung 4.4 zeigt insgesamt zehn Aspekte zur persönlichen Entwicklung der Teilnehmenden infolge der Kursteilnahme. Dabei fällt auf, dass die Erwartungswerte vom Kursende in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden ein halbes Jahr (2. Panel) bzw. zwei Jahre später (3. Panel) zumeist bei leicht abnehmender Tendenz in etwa bestätigt werden.

(c) Geförderte Teilnehmer, die auf Grund der Maßnahme eine bessere Entlohnung erhalten haben

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Der Aspekt „höheres Einkommen/bessere Vergütung“ betrifft diesen Indikator. Im Vergleich zu den anderen Aspekten sind bezogen auf die befragten Kurse geringere Kurseinflüsse feststellbar. Am Kursende erwarteten 12 % der Teilnehmenden für sich persönlich später ein „höheres Einkommen/bessere Vergütung“. Diese Einschätzung wurde zwei Jahre später (3. Panel) sogar noch übertroffen: rund 17 % der Teilnehmenden sahen einen großen bis mittleren Einfluss durch den besuchten Kurs.

Abbildung 4.4: Einfluss längerer Kurse auf die persönliche Entwicklung der KursteilnehmerInnen



1) In Befragung 1 noch nicht abgefragt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Darüber hinaus wurde in der 3. Panelrunde nach dem Haushaltseinkommen gefragt. Die Auswertungen weisen für die Teilnehmenden (n=113) erfreuliche Werte aus:

• Haushaltseinkommen hat deutlich zugenommen	4,4 %
• Haushaltseinkommen hat geringfügig zugenommen	16,8 %
• Das derzeitige Haushaltseinkommen wurde durch die Teilnahme sicherer gemacht	11,5 %
• Haushaltseinkommen ist gleichgeblieben	29,2 %
• Haushaltseinkommen hat abgenommen	5,3 %
• Keine Angabe bzw. Weiß nicht	32,8 %

Kürzere Kurse (1- bis 5-tägige Kurse): Im Rahmen der Trägergespräche sind mit den Trägern auch mögliche Effekte und Wirkungen zum Indikator (c) und (d) zu ihren eigenen kürzeren Kurse erörtert worden. Die drei befragten Träger (Arbeitsgemeinschaft der Beratungsringe (AGB), AG Landberatung und Ländliche Erwachsenenbildung (LEB)) führten selbst rund 46 % aller kürzeren Kurse durch (2003 bis 2006: 212 von 465 Kursen). Die Bewertung deckt somit einen Großteil dieser Kurse ab und hat durchaus repräsentativen Charakter: Die Träger sahen infolge der Kursteilnahme nur eine „geringe Bedeutung“ im

Hinblick auf „Höheres Einkommen/Bessere Vergütung“ der Teilnehmer. Diese Einschätzung bestätigte sich in Expertengesprächen und Erhebungen in anderen Ländern.

Indirekte Wirkungen sind für Betriebsinhaber infolge besseren Wirtschaftens in den Betrieben nach Teilnahme an einzelnen Weiterbildungsveranstaltungen denkbar (u. a. zu „Produktion, Verarbeitung/Qualitätssicherung“, „umweltfreundlicher Landbewirtschaftung“, Betriebsorganisation und Unternehmensführung, BUS-Schulungen oder Seminaren zur Direktvermarktung). **Direkte** Einkommenswirkungen treten dagegen nicht auf.

Für ArbeitnehmerInnen ergeben sich nur Verbesserungen, wenn ihnen die Betriebe bei verbesserten Einnahmen einen höheren Lohn zahlen würden, z. B. weil sie ein/e Trägerzertifikat/-bescheinigung erworben haben oder wenn Frauen aus landwirtschaftlichen Betrieben darüber außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen können (z. B. Landwirtinnen sich für die Alten- und Krankenpflege qualifizieren). Als indirekte Wirkung für Arbeitnehmer ist auch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit anzuführen. Sie entsteht, wenn Betriebe infolge der Kursteilnahme eines Mitarbeiters/Betriebsleiters eine bessere Ertragslage erreichen.

(d) Geförderte Teilnehmer, die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z.B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, abwechslungsreichere/bereicherndere Tätigkeit ...)

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Zum Indikator (d) sind sechs Aspekte zur persönlichen beruflichen Entwicklung in den drei Panelbefragungen untersucht worden (siehe Abbildung 4.4). Dabei fällt auf, dass die hohen Erwartungswerte vom Kursende zwei Jahre später in der 3. Befragungsrunde in etwa bestätigt wurden. Die Teilnehmer sahen insbesondere bei den vier folgenden Aspekten mehrheitlich einen großen bzw. mittleren Einfluss infolge der Kursteilnahme:[9]

– Verbesserung der fachlichen Kompetenz,
– Verbesserung der Motivation,
– verbesserte berufliche Qualifikation und
– mehr Überblick über betriebliche Abläufe.

[9] Eine andere Untersuchung enthält ähnliche Aspekte zum Nutzen beruflicher Weiterbildung durch die Teilnehmenden (vgl. Beicht; Krekel und Walden, 2004): Der hauptsächliche Nutzen lag dort für die meisten Befragten allgemein in einer Kompetenzerweiterung oder Persönlichkeitsentwicklung. Die wichtigsten Aspekte waren dazu „persönliche Weiterentwicklung“ und „Verbesserung der beruflichen Leistungsfähigkeit“. Im Bericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland werden ebenfalls „weiche“ Nutzenaspekte wie „Kann Arbeit besser als vorher erledigen“ und Verbesserung der beruflichen Chancen“ am häufigsten von den befragten Erwerbstätigen genannt (BMBF, 2006).

Die letzten drei Aspekte hatten im Vergleich der Teilnehmergruppen bei Arbeitnehmern einen höheren Stellenwert als in der Gruppe der Betriebsinhaber/mithelfenden Familienangehörigen.

Sehr hilfreich für fachfremde Newcomer in der Landwirtschaft (z. B. Unternehmerfrauen, Bürofachkräfte und Personen mit Abschlüssen außerhalb der Grünen Berufe), die als berufliche Seiteneinsteiger in Betrieben tätig sind, waren z. B. Kurse in denen Zertifikate bzw. grundlegende Qualifikationen für anschließende Abschlüsse erworben werden konnten (siehe 4.6.1 Indikator (c). Ein Beispiel sind Kurse zur betriebswirtschaftlichen Qualifizierung für Frauen aus der Landwirtschaft mit der European Computer Driving Licence (ECDL-Zertifikat), ein Angebot der Träger WEIBSBILDung (Witte, 2004) und LEB. Derartige Kurse wurden jedoch nur selten im Rahmen dieser Maßnahme durchgeführt.

Kürzere Kurse (1 bis 5-tägige Kurse): Kurze Veranstaltungen dienen insbesondere der Informations- und Wissensvermittlung, sie sollen außerdem aufklären, Interesse wecken, Motivation erzeugen, möglichst auch den Austausch untereinander fördern bzw. Kontakte zu Kollegen herstellen. In kurzen Veranstaltungen besteht jedoch nur sehr selten die Gelegenheit, das Erlernte in praktischen Übungseinheiten zu erproben.

Tendenziell hat die Veranstaltungsteilnahme **zufriedenheits- und aufstiegsorientierte Motive**. Das Ergebnis aus der Trägerbefragung deckt sich mit den vorrangig benannten Wirkungsbereichen in der Teilnehmerbefragung längerer Kurse. Die Teilnahme dient neben der Informationsvermittlung insbesondere Verbesserungen in den Bereichen „fachliche Kompetenz“, „berufliche Qualifikation“ und „Motivation“.

In anderen Erhebungen konnten als Folge der beruflichen Weiterbildung bei vielen Teilnehmern zwei weitere „weiche Indikatoren“ festgestellt werden: sie können „ihre Aufgaben besser erledigen“ und diese häufig „als Hilfe im Alltag“ nutzen (Bellmann, 2003).

Abschließend ist anzumerken, dass die Effekte und Wirkungen grundsätzlich vom Thema, Qualität der Dozenten und Lernmaterialien und vor allem von den Teilnehmenden selbst abhängen. Die Wirkung der erhaltenen Impulse bei kurzen Kursen lässt schneller nach als bei längeren Veranstaltungen. Infolge kürzerer Kurse wird in der Regel ein geringerer Bruchteil der Anregungen tatsächlich umgesetzt. Lang anhaltende nachhaltige Wirkungen sind somit von kürzeren Veranstaltungen weitaus weniger zu erwarten.

(e) Geförderte Teilnehmer mit verbesserten Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt (Beschreibung)

Längere Kurse (ab 6 Tage Dauer): Der Aspekt „Bessere Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt“ aus der Teilnehmerbefragung in längeren Kursen trifft auf diesen Indikator zu (siehe Abbildung 4.4). Zu diesem Aspekt wurde ein mittleres Einflussniveau durch die

Teilnahme festgestellt. Zwei Jahre nach Kursende (3. Panelrunde) sahen über 35 % einen großen bis mittleren Einfluss infolge der Kursteilnahme.

Unabhängig von der Kursdauer ist zu diesem Indikator das **Bildungsniveau der Teilnehmer** anhand der Teilnehmererfassungslisten untersucht worden. Tabelle 4.11 weist ein relativ gutes Niveau aus. Deutlich wird ein hoher Anteil höherer Schulabschlüsse (über 82 % oberhalb Hauptschule, zum Vergleich der niedersächsische Landesdurchschnitt liegt bei nur 62 %)[10] und ebenso ein hoher Anteil gut qualifizierter Personen beim Berufsabschluss (über 26 % haben Meister oder FH-/Uniabschluss). Etwa jeder 15. Teilnehmer ist bisher ohne Berufsabschluss oder angelernt. Ungefähr jeder siebte befindet sich noch in der Ausbildung, über 90 % dieser Lehrlinge nehmen an den Lehrlingswochenenden der Bäuerlichen Gesellschaft zum Biologisch-Dynamischen Landwirt teil.

Tabelle 4.12: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Teilnehmerstruktur

Bewertungskriterium		**Anteil in %**
Berufliche Position	Betriebsinhaber	37,4
(n=14.471)	Mithelfende Familienangehörige	38,9
	Arbeitnehmer	23,7
Schulabschluss der Teilnehmer	Ohne Abschluss	0,4
(n=12.572)	Sonderschule	0,2
	Hauptschule	16,7
	Mittlere Reife	55,7
	Abitur	27,0
Berufsabschluss der Teilnehmer	Keine Qualifikation	4,4
(n=11.147)	Angelernt	2,7
	Auszubildende	14,4
	Mit Berufsabschluss	52,3
	Meister	19,3
	FH- / Uniabschluss	6,9

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Zahlen zum Berufsabschluss lassen auf einen durchschnittlichen Bedarf an zusätzlichen Basisqualifikationen bei diesen Teilnehmern schließen, damit sie ihre beruflichen Chancen durch Teilnahmezertifikate verbessern können. Zertifikate bieten insbesondere für Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Weiterbildungsaktivitäten zu dokumentieren und sich beruflich gute Beschäftigungsmöglichkeiten zu sichern. Für Betriebsleiter/Unternehmer sind Zertifikate dagegen weniger wichtig, weil sie nicht relevant für andere Fördermaßnahmen sind (siehe auch Darstellung zum Indikator III.1-1 (b)). Für mithelfende Familienangehörige erhöhen sie die Chance der Diversifizierung/Einkommenserzielung innerhalb aber auch außerhalb des Betriebes.

[10] Siehe Internet-Information vom 14.09.2005, www.nls.niedersachsen, Höchste erworbene Schulabschlüsse 2002 bis 2004 in Niedersachsen, Tabelle K3050412.

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon Betriebe ...

Betriebliche Veränderungen wie Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung leiten in der Regel Betriebsinhaber, aber auch mithelfende Familienangehörige, und nur selten Arbeitnehmer ein. In Niedersachsen waren über drei Viertel der Teilnehmer an den geförderten Lehrgängen der Maßnahme Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige.

Wirkungen bei längeren Kurse (ab 6 Tage Dauer): Einzelaspekte zu den Indikatoren (a) bis (d) in denen Verbesserungen eingetreten sind, werden wie zuvor beim Indikator III.2.-1.1 anhand der Ergebnisse aus der Längsschnittanalyse des Teilnehmerpanels in längeren Kursen dargestellt (s. Abbildung 4.5). Die Ergebnisse zu diesen Kursen beziehen sich in der Regel auf landwirtschaftliche Betriebe. Garten- und Obstbaubetriebe waren in den befragten Kursen selten und forstwirtschaftliche Betriebe überhaupt nicht vertreten.

Zunächst ein Befragungsergebnis zu niedersächsischen Kursteilnehmern, das allgemein alle fünf Indikatoren (a) bis (e) betrifft. Zu sogenannten **Folgeaktivitäten** infolge der Kursteilnahme kam es demnach – innerhalb von bis zu zwei Jahren nach Kursabschluss - bei 60 % der Teilnehmer. Davon waren 5/6 *mit* und 1/6 *ohne* Investitionen. Die investiven Aktivitäten bezogen sich hauptsächlich auf zusätzliche Maschinen/Geräte, Büroausstattung oder bauliche Anlagen.

(a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten

Die Teilnehmerbefragungen der FAL in längeren Kursen weisen zum Indikator (a) für die Teilnehmer zwei Jahre nach Kursende folgende **Beschäftigungseffekte** aus (n=113):

– (A) Rund 10 % der Teilnehmer gaben an, dass ihr bestehender Arbeitsplatz gesichert bzw. ein neuer Arbeitsplatz im Betrieb geschaffen werden konnte. Benannt wurden:
  → 4 *geschaffene* Arbeitsplätze (davon 1 Vollzeit, 3 Teilzeit) und
  → 14 *gesicherte* Arbeitsplätze (davon 9 Vollzeit, 5 Teilzeit).
– (B) Weitere 5 % erwarteten noch in den nächsten zwei Jahren Arbeitsplatzeffekte infolge der Kursteilnahme.

Diese Arbeitsplatzangaben unter (A) aus längeren Kursen wurden auf die Gesamtzahl der Teilnehmer in längeren Kursen ab 11 Tage hochgerechnet (2002 bis 2006: 180 Kurse mit 3.291 Teilnehmern). Für die Berufsbildung ergeben sich daraus rechnerisch insgesamt 116 geschaffene und 407 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (FTE[11]; Annahme: 2 Teilzeitarbeitsplätze entsprechen 1 Vollzeitarbeitsplatz) ergeben sich 402 Vollzeitarbeitsplätze, davon 66 FTE geschaffene und 336 FTE gesicherte Arbeitsplätze.

(b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten

(c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung;

Einzelaspekte zu den Indikatoren (b), (c) und (d) möglich sind, werden anhand der Ergebnisse der Teilnehmerpanels in längeren Kursen aufgezeigt. Dazu werden aus der Längsschnittanalyse zu den drei Befragungsrunden die Antworten derselben Personen zusammengefasst (n=101). Abbildung 4.5 zeigt insgesamt acht Aspekte zur betrieblichen Entwicklung infolge der Kursteilnahme. Dabei fällt auf, dass die Erwartungswerte vom Kursende, in den beiden nachfolgenden Befragungsrunden ein halbes Jahr (2. Panel) bzw. zwei Jahre später (3. Panel) zumeist bei leicht abnehmender Tendenz bestätigt werden.

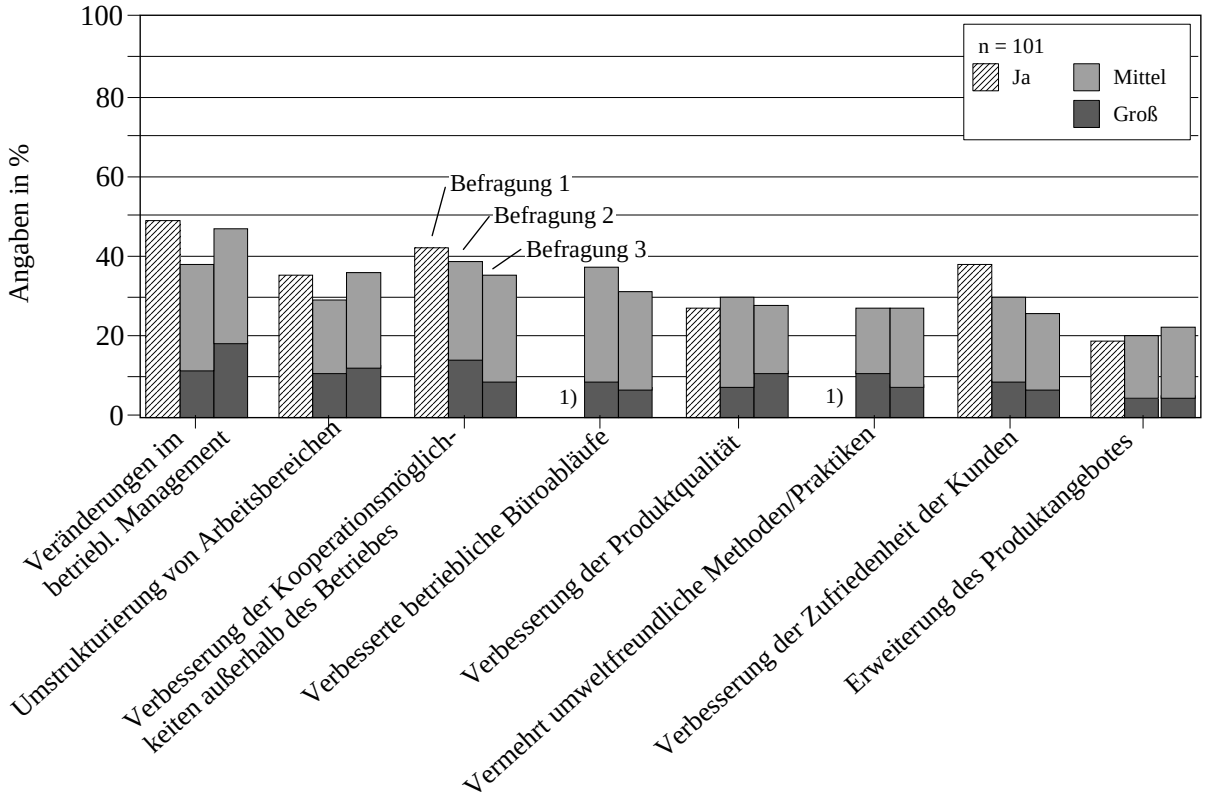
Hinsichtlich der **Indikatoren (b) und (c)** sind in Abbildung 4.5 bis auf die beiden Aspekte verbesserte Produktqualität und erweitertes Produktangebot die anderen sechs Aspekte von Belang. Zum Aspekt „Veränderungen im betrieblichen Management“ sind die stärksten Einflüsse auf betrieblicher Seite infolge der Kursteilnahme festgestellt worden: Am Kursende (1. Panel) gaben fast 50 % der Teilnehmenden an, dass sie für ihren Betrieb in der Folgezeit Veränderungen im Management erwarten. Zwei Jahre später (3. Panel) haben fast alle dieser Teilnehmer diese Einschätzung bestätigt:

Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt verständlicherweise insgesamt geringer aus als im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung: Die Einflüsse auf der persönlichen Ebene sind für die Teilnehmer eher spürbar und besser zu identifizieren als auf der betrieblichen Ebene.

---

[11] Die *geschaffenen* und *gesicherten* Arbeitsplätze wurden in Vollzeitäquivalente (FTE) pro befragten Teilnehmer umgerechnet (geschaffene Arbeitsplätze: 0,02 FTE/TN, gesicherte 0,102 FTE/TN) und auf die Gesamtzahl der Teilnehmer in längeren Kursen ab 11 Tage hochgerechnet. Ein Vollzeitarbeitsplatz, gemessen in Vollzeitäquivalenten (FTE), entspricht ca. 1.530 bis 1.800 Arbeitsstunden pro Jahr bzw. 34 bis 38 Wochenarbeitsstunden = 1 FTE.

Abbildung 4.5: Einfluss längerer Kurse auf die betriebliche Entwicklung



1) Befragung 1 noch nicht abgefragt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

(d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken

Zum Indikator (d) wurden ebenfalls mehrere Umweltaspekte im Rahmen der Teilnehmerbefragungen untersucht. Den wichtigsten Aspekt „vermehrt umweltfreundliche Methoden“ zeigt Abbildung 4.5. Andere - hier nicht abgebildete - Aspekte wie „vermehrte Aufnahme ökologischer Aspekte in die Produktion“ hatten in den befragten Kursen eine geringere Bedeutung. Zwei Jahre nach Kursende (3. Panel) ergaben sich zu den Umweltaspekten etwas niedrigere Durchschnittswerte als 18 Monate zuvor (2. Panel).

(e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe

Die in diesem Abschnitt zu den Indikatoren (a) bis (d) dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf landwirtschaftliche Betriebe und einige Garten- und Obstbaubetriebe. Forstwirtschaftliche Betriebe waren in den befragten Kursen überhaupt nicht vertreten.

Wirkungen bei kürzeren Kursen (1- bis 5-tägige Kurse): In den Trägergesprächen 2005 in Niedersachsen sind auch mögliche Effekte und Wirkungen auf der betrieblichen Ebene zu den Indikatoren (a) bis (e) durch kürzere Kurse erörtert worden. Die Träger gaben auf-

grund ihres Kursangebotes zu den drei folgenden Aspekten eine höhere Bedeutung für die betriebliche Entwicklung an:

- zu (b) - Verbesserung der Produktqualität,
- zu (c) - Veränderungen im betrieblichen Management
- zu (d) - Vermehrt umweltfreundliche Methoden/Praktiken

Etwa der Hälfte der abgefragten betrieblichen Aspekte wurde in Abhängigkeit der Kursinhalte nur eine „geringe bzw. keine Bedeutung“ beigemessen. Daraus ist ersichtlich, dass kürzere Kurse weit weniger als längere Kurse dazu beitragen, die Umstellung oder Neuausrichtung in einem Betrieb zu fördern. Dennoch besteht in einem geringen aber nicht näher nachweisbaren Maß die Möglichkeit, dass erhaltene Anregungen und Hinweise in einigen Betrieben aufgegriffen wurden, um Arbeitsbereiche umzustrukturieren oder ein erweitertes Produktangebot auszuprobieren.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen

Tabelle 4.12 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme. Die Bilanz der Maßnahme fällt positiv aus, auch wenn sich die Erwartungen nicht ganz erfüllten. Gemessen am Mittelabfluss (Spalte 6), blieb die Inanspruchnahme im Bewertungszeitraum 2000 bis 2006 mit 46 % deutlich hinter den geplanten Ansätzen zurück. Zu Beginn ist der zögerliche Mittelabfluss insbesondere auf die späte Programmgenehmigung durch die Kommission und die langwierige Anerkennung der Förderbedingungen auf Bundesebene (Pauschalregelung) zurückzuführen. In den Folgejahren lag dies im Wesentlichen an der fehlenden nationalen Finanzierung durch Landesmittel und Haushaltssperren am Jahresbeginn. In den beiden Jahren mit höherem Fördervolumen (2004 und 2006) flossen rund 50 bzw. 73 % der ursprünglich geplanten Mittel ab (Tabelle 4.3).

Tabelle 4.13: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

		Implementation				Wirkungen								
		Verwaltungs-umsetzung												
Geförderte Einheiten 2000-2006 (Ist) (1)	Erfüllung operationelles Ziel (2)	Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle (3)	Finanztechnische Abwicklung (4)	Richt-linienge-staltung (5)	Vollzug (6)	Bedarfsgerechtes Angebot (7)	Kohärenz mit anderen PROLAND-Maßnahmen	Lage der Teilnehmer	Lage land- / forstw. Sektor	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen (8)	- Einkommen, Entlohnung	- Beschäftigungseffekte	- Marktposition der Betriebe	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit
1.170 Kurse	ca. 45-50 %	+	+	(1)	46%	2	1	2	1	3	2	1-2	1-2	2

(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse im Zeitraum 2000 bis 2006
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten EU-Mittel 2000 bis 2006
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
positive Wirkungen zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine feststellbaren Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung

Die Umsetzung der Maßnahme funktionierte relativ problemlos. Allerdings ist in der Verwaltungsumsetzung ein hoher Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die jeweils einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Rahmen dieser vom Mittelvolumen her kleinen Maßnahme erforderlich. Dieser Aufwand hat sich nach der Entscheidung der Europäischen Kommission – sie hatte sich 2004 gegen die bisherige Möglichkeit für die Träger, bei Kosten für die Weiterbildungskurse Abrechnungspauschalen anzusetzen, ausgesprochen - durch den Wegfall dieser Kostenpauschale weiter erhöht.

Ohne die Förderung mit Landes- bzw. EU-Mitteln würde die Maßnahme zum Auslaufmodell, weil ein Großteil der Kurse nach Angaben des Fachreferats, der Bewilligungsstelle und der Träger sonst nicht durchgeführt werden. Die eingeworbenen EU-Mittel waren wichtig, um die Maßnahme in größerem Umfang als in der vorangegangenen Förderperiode durchführen zu können. Über die Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst aufgrund der Kosten nicht stattfinden würden. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Gebühren eher an diesen Weiterbildungsveranstaltungen teilnehmen.

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z. B. Verbesserungen der fachlichen Kom-

petenz, der Motivation, der beruflichen Qualifikation und mehr Überblick über betriebliche Abläufe. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen bei Einkommen/Entlohnung, sie trägt zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei.

Die betrieblichen Wirkungen fallen vergleichsweise geringer aus. Beschäftigungseffekte konnten - obwohl Beschäftigung zu schaffen, kein explizites Ziel dieser Maßnahme war – erfreulicherweise ebenfalls festgestellt werden. Insbesondere Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück. Sie entstehen erst in den Folgejahren nach der Kursteilnahme und sind zudem schwer messbar. Auf der Basis der Befragungsergebnisse in längeren Kursen wurden die dort ermittelten Arbeitsplatzeffekte auf die durchgeführten längeren Kurse in Niedersachsen (Dauer ab 11 Tage) hochgerechnet. Für die Berufsbildung ergeben sich daraus rechnerisch insgesamt 116 geschaffene und 407 gesicherte Voll- und Teilzeitarbeitsplätze.

Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte zu dieser Maßnahme, auf die hier im Ergebnisteil zu den kapitelspezifischen Fragen bisher nicht eingegangen wurde, sollen ebenfalls dargestellt werden (siehe Kapitel 10, Programmbewertung). Diese Beschäftigungseffekte entstanden bei den ausführenden Bildungsträgern (Lehr- und Verwaltungspersonal) durch die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Kurse und zwar für den gesamten Förderzeitraum in einer Größenordung von 83 bis 120 Beschäftigtenjahren[12].

Das Angebot berücksichtigte die maßnahmenspezifischen Zielsetzungen, erreicht die operationellen Zielwerte aber nicht vollkommen (siehe Kapitel 4.4, Zielerreichung). Darüber hinaus entstehen durch einige der geförderten Kurse Synergien zu anderen PROLAND-Maßnahmen, die durch Abstimmung zwischen den entsprechenden Fachreferaten im ML bzw. zielgerichtetes Vorgehen weiter hätten verstärkt werden können.

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Anregungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus den vorangegangenen Bewertungen zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden. Die Entwicklung zu den inhaltlichen und for-

[12] Berechungsgrundlage sind folgende Werte: (Kursanzahl x2) und (Anzahl der Kurstage x2 bzw. x3). Gesamtsumme der Tage durch 200 Tage (= 1 Beschäftigtenjahr) ergibt Zahl der Beschäftigtenjahre.

malen Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung 2003 war in der Aktualisierung 2005 aufgezeigt worden (siehe Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005, Tabelle 4.13).

Anregungen für die neue Förderperiode ab 2007

Im März 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon eine ehrgeizige Agenda verabschiedet – die Lissabon-Strategie. Das Ziel: Bis 2010 soll die EU zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum" der Welt werden. Nach dem die Europäische Kommission 2005 in der Halbzeitbilanz zur Lissabon-Strategie erhebliche Umsetzungsdefizite testierte, beschloss der EU-Frühjahrsgipfel 2005, die Strategie von Lissabon auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fokussieren. Ein vorrangiges Ziel soll dabei die Förderung des Humankapitals durch mehr Investitionen in Forschung/Bildung/Innovation sein. Im neuen Förderprogramm ist die Berufsbildung eine kleine Maßnahme geblieben. Ihr Anteil an den Programmmitteln beträgt rund 0,4 %.

1) Anzahl der aktiven Weiterbildungsträger: Im Laufe der Förderperiode hat die Zahl der Weiterbildungsträger, die Anträge auf Förderung einreichen deutlich abgenommen. In den beiden letzten Jahren waren es nur noch 12 bzw. acht Träger. Kammernahe Träger führten die Mehrzahl der Veranstaltungen durch. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung war die inhaltliche Themenbreite des geförderten Veranstaltungsangebotes positiv hervorgehoben worden. Diese Themenbreite und die Unterschiedlichkeit der Träger war aus Sicht des Evaluators eine Stärke bzw. ein besonderes Potential dieser Maßnahme. Diese Stärke scheint zum Ende zunehmend durch häufig wiederkehrende ähnliche Maßnahmen einiger Träger verloren zu gehen. Andere Träger stellten zudem – vermutlich aufgrund der Förderauflagen – weniger Anträge als in den Vorjahren. Es wird deshalb empfohlen, zukünftig wieder eine größere Anzahl von aktiven Trägern für die Maßnahme zu gewinnen und bei der Auswahl der Förderanträge auf eine vielseitige Themenmischung zu achten.

2) Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung: Der Mittelabfluss bzw. der Vollzug dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Maßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter der teilweise späten Bereitstellung und zudem niedrigen Höhe der Landesmittel. Eine wesentliche Empfehlung bezieht sich deshalb auf die finanzielle Ausgestaltung der Weiterbildungsmaßnahme im niedersächsichen Programm PROFIL. Bei zunehmender Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung sollte rechtzeitig ein höheres Fördervolumen vom Land bereitgestellt werden, in dem z. B. ungenutzte Landesmittel aus anderen Fördermaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche Gründe sind neben den Zielen der Lissabon Strategie u. a. der Strukturwandel, der aufgrund immer anspruchsvollerer beruflicher Anforderungen durch wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter stellt (lebenslanges Lernen). Weitere Gründe sind der beschleunigte technische Wandel und dass zugleich

bei vielen Mitarbeitern die Ausbildung bereits längere Zeit zurückliegt (Wiener, 2004; Wiener, 2005).

3) Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Die Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Unternehmergeist gewinnt als Voraussetzung für die Schaffung innovativer Einkommen immer stärker an Bedeutung. Diesen Unternehmergeist zu „bilden“ und zu fördern ist eine wichtige Aufgabe für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen.

Für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe ist neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberIn und der MitarbeiterInnen entscheidend (Herzog, 2003). Weitere wichtige elementare Fähigkeiten für Personen in landwirtschaftlichen Betrieben, deren Bedeutung häufig unterschätzt wird, sind z. B. Teamarbeit, Konfliktbewältigung zwischen den Generationen, Kreativität, Motivation und Ausübung von Ehrenämtern. Entsprechende persönlichkeitsbildende Elemente können mit fachlichen Themen verknüpft werden.

4) Bildungsmotivation verbessern: Die Bildungsmotivation der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zu erhöhen, bleibt eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe. Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

5) Fachkräftemangel begegnen: Einem Fachkräftemangel im Agrarsektor - Dauerstellen für Fachkräfte können gegenwärtig nicht immer mit geeigneten Bewerbern besetzt werden - kann durch Umschulungen und die Ausbildung von Nachwuchskräften sowie Quereinsteigern entgegengewirkt werden (Fasterding und Rixen, 2005; Wiener, 2004; Wiener, 2005). Beide Lösungsansätze gehen deutlich über das vergleichsweise kleine Angebot der bisherigen Weiterbildungsmaßnahme im niedersächsischen Programm hinaus. Hier soll aber auf den grundsätzlichen Bedarf hingewiesen werden, der sich zudem in der nächsten Dekade regional zusätzlich durch den demographischen Wandel verschärfen kann.

6) Verwaltungsaufwand durch EDV-Bearbeitung reduzieren: Um künftig den Verwaltungsaufwand einzugrenzen, wird angeraten, die Antragsbearbeitung komplett per EDV vorzunehmen (Ausnahme: Nachweis von Kosten durch vorzulegende Belege). Dies setzt voraus, dass alle erforderlichen Formularvordrucke in der EDV für die beteiligten Akteure verfügbar gemacht werden und diese Formulare auch praxistauglich sind. Für die Arbeit der Bewilligungsstelle ist es sehr hilfreich und zeitsparend, wenn für die Erfassung

und weitere Bearbeitung der Anträge (z. B. für gesonderte Auswertungen und Abfragen) eine Access-Datenbank maßnahmen- und teilnehmerbezogen angelegt und gepflegt wird.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung enthielt weitere Anregungen zur inhaltlichen und formalen Ausgestaltung in der neuen Programmperiode. Davon finden sich folgende Punkte in der Beschreibung der Maßnahme 111 im neuen niedersächsischen Programm *PROFIL* für die Förderperiode 2007 bis 2013 wieder:

Anregung aus der Aktualisierung 2005	**Ausgestaltung der neuen Berufsbildung und Informationsmaßnahme 111 in *PROFIL***
• Finanzielles Anreizsystem zur Durchführung längerer Veranstaltunen	Veranstaltungsdauer wurde auf Mindestumfang von 40 Unterrichtsstunden festgesetzt.
• Weiterhin breite inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme	Fünf Förderziele der Maßnahme lassen auf gute Themenbreite der Kurse hoffen.
• Förderfähigen Personenkreis beibehalten.	Auszubildende, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Familienangehörige sind weiterhin förderfähig.

Empfehlungen für zukünftige Evaluierung

Die zur Halbzeitbewertung eingeführte Projektliste zur Erfassung der jährlich durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten sollten auch zukünftig bei der Durchführung der Maßnahme - zumindest in Form und Umfang vergleichbar - genutzt werden. Auf ihnen können spätere Bewertungen aufgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Andreas-Hermes-Akademie (2005): Auswertungen der BUS-Kurse (Bauern- und Unternehmerschulungen) 2003/04 und 2004/05. (Zusendung vom 03.08.2005). Bonn.

Beicht, U., Krekel, E. M. und Walden, G. (2004): Weiterbildung nützt. Empirische Untersuchung des BIBB zum individuellen Nutzen beruflicher Weiterbildung. DIE 2004, H. III, S. 38-41. Internetseite www.bibb.de:

Bellmann, L. (2003): Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld.

Blaschke, D. und Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Berlin. Internetseite www.bmbf.de:

Brinkmann, C. und Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. S. 373-386.

Deeke, A. und Kruppe, T. (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung beruflicher Weiterbildung. In: Brinkmann, C., Hujer, R. und Koch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 391-424.

Eberhardt, W. (2005): Kapitel 4: Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-51.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Ländliche Räume (2005): Leitfadengestützte Trägerbefragung 2005 der FAL von niedersächsischen Bildungsträgern zur Fördermaßnahme Berufsbildung im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Fasterding, F. und Rixen, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 05/2005. Braunschweig.

Herzog, H. (2003): Lebensmittel "Bildung": Bildung als existenzsichernder "Produktionsfaktor". Ländlicher Raum 2003, H. 2, S. 23-27.

Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.

Klose, C. und Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.

Ländliche Erwachsenenbildung Niedersachsen e.V. (2004): Qualifizierung Biogas - Energetische Nutzung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen in der Land- und Forstwirtschaft. Kurskonzept und Inhalte. Braunschweig.

LWK Hannover, Landwirtschaftskammer Hannover (1999): Begleitung und Bewertung der Agrarumweltprogramme des Landes Niedersachsen 1993-1999. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2007. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Agrarstrukturerhebung 2001. Statistische Berichte Niedersachsen, H. 7. Hannover.

Pfeiffer, F. und Winterhager, H. (2006): Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. In: Brinkmann, C., Hujer, R. undKoch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 425-446.

Wiener, B. (2004): Aus- und Weiterbildung, Anforderungen an die Qualifikation von Nachwuchskräften in der Landwirtschaft (Vortrag auf der Klausurtagung des Präsidiums des Landesbauernverbandes Sachsen-Anhalt am 18.11.2004). Internetseite Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg (zsh):

Wiener, B. (2005): Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben ... Der Landwirtschaft droht eine Fachkräftelücke. B&B Agrar 2005, H. 3, S. 107-111.

Witte, P. (2004): Ziel: Frauen als Mitinhaberinnen stärken. Land & Forst 2004, H. 6, S. 50-51.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Thomas Horlitz

Ingenieurbüro entera

Braunschweig • Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis III

Tabellenverzeichnis III

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b) 1

5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 1

5.1 Ausgestaltung des Kapitels 3

5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 3

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 4

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 4

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 5

5.2.2 Datenquellen 6

5.3 Vollzugskontrolle 7

5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 8

5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 8

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 9

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 13

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 15

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 16

5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 16

5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 18

5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen 19

5.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 22

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 23

Literaturverzeichnis 25

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5.1: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006 8
Abbildung 5.2: Regionale Unterschiede der Inanspruchnahme 15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5.1: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Maßnahme e1 7
Tabelle 5.2: Zielerreichung – Vergleich von Output 2006 und operationellem Ziel 10
Tabelle 5.3: „Potenziell förderfähige“ Flächen in Natura-2000-Gebieten und tatsächlich geförderte Fläche 11
Tabelle 5.4: Faktoren, die die „potenziell förderfähige“ Fläche reduzieren und ihr jeweiliger Flächenumfang 13
Tabelle 5.5: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit 17
Tabelle 5.6: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben 2005 18
Tabelle 5.7: Geplante Mittelaufstockung für den Erschwernisausgleich 23

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

– Benachteiligte Gebiete (a).

  Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird in Niedersachsen nicht angeboten.

5.0 Zusammenfassung Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Fördertatbestand

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist der Erschwernisausgleich, der seit 1997 in Niedersachsen rechtsverbindlich ist. Die Gebietskulisse beinhaltet Grünlandflächen in Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“ sowie Grünland der § 28 a, b-Biotope nach Niedersächsischem Naturschutzgesetz (NNatG). Der Ausgleich wird für die Schutzgebietsauflagen der genannten Gebiete gewährt und orientiert sich an einem modularen Punktwertsystem. Ein Aufsatteln von Agrarumweltmaßnahmen ist grundsätzlich zulässig.

Inanspruchnahme und Finanzvolumen

Zwischen 2000 und 2006 hat sich die geförderte Fläche von 12.000 ha auf über 18.705 ha erhöht. Die durchschnittliche Förderfläche der 1.886 Beihilfeempfänger betrug 9,9 ha (2006). Im gesamten Förderzeitraum sind 7,97 Mio. Euro verausgabt worden (ohne vertikale top-ups), somit 183 % des geplanten Finanzvolumens. Dies entspricht einer durchschnittlichen Beihilfehöhe von rund 1.045 Euro/Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche ist aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten bzw. unvollständiger Daten nur eingeschränkt möglich.

Treffsicherheit

Aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der hoheitlich geschützten Natura-2000-Gebiete sowie weiterer Kriterien ist eine 100-%ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

Wesentliche Wirkungen

- Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für entgangenes Einkommen aufgrund von Naturschutzauflagen. Von den im Jahr 2005 geförderten 1.673 Betrieben waren mehr als 43 % und damit die größte Gruppe mit weniger als 10 % ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) durch die Schutzgebietsausweisung betroffen. Dies entspricht 3.811 ha (23 %) der gesamten Förderfläche oder einer durchschnittlichen Ausgleichszahlung von 264 Euro. In Anbetracht des relativ geringen Förderbetrages und aufgrund der Plausibilität des kalkulatorischen Ansatzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommenswirkungen im Sinne einer Überkompensation sind zu vernachlässigen.
- Umweltwirkungen: Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus sind in geringem Umfang weitere Umweltwirkungen der Maßnahme zu erwarten, da die durchschnittlichen Zahlungen etwa doppelt so hoch liegen wie es der Mindestauflage „Verzicht auf Grünlandumbruch und auf Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ entsprechen würde. Hinzu kommt, dass durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden kann, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Mögliche positive Umwelteffekte auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen werden wegen ihres geringen Anteils an der Förderfläche nicht voll ausgeschöpft.

Wesentliche Empfehlungen

- Fortsetzung des Erschwernisausgleichs unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Punktwerttabelle des Erschwernisausgleichs an die Entkopplung. Diese sollte auch mit dem Ziel einer höheren Transparenz und Konsistenz des modularen Punktwertsystems und einer höheren Flexibilität hinsichtlich naturschutzfachlicher Erfordernisse erfolgen. Inhaltlich müssen die ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Erschwernisausgleichs mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Baseline (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts) abgeglichen werden. Dies ist nicht rechtzeitig zur neuen Programmierung geschehen.
- Erhöhung der Effizienz bei der Abwicklung durch Anpassung an die Kooperationsprogramme, Einführung mehrjähriger Anträge und soweit möglich weitere Vereinfachung und Standardisierung der Auflagen.
- Vermehrte Einbeziehung von Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich oder deren gezielte Förderung über Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

– Aktuelle und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche unter Berücksichtigung der förderfähigen § 28 a, b-Biotope nach NNatG und der Herausrechnung von Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, die sich im öffentlichen Eigentum befinden.

5.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete.** Die Mitgliedstaaten haben zusätzlich die Möglichkeit, nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern **(„Trittsteinbiotope“**).

5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird in Niedersachsen eine Maßnahme angeboten: e1 = Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen („Erschwernisausgleich“).

Der Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft wurde bereits 1997 als rechtsverbindliches Instrument geschaffen, um Landwirten einen Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen in Schutzgebieten zu gewähren. Zur Anpassung an das Gesetz über das Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“ (NElbtBRG), die Euro-Umstellung und geänderte Verwaltungszuständigkeiten wurde die ursprüngliche Verordnung vom 10. Juli 1997 (Nds. GVBl. S. 344) ersetzt durch Art. 1 der Verordnung vom 9. November 2005 (Nds. GVBl. S. 339). Sofern die Bedingungen der Verordnung erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf Erschwernisausgleich.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG, Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“ sowie Grünlandflächen unter den § 28 a, b-Biotopen. Häufi-

ge Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung in NSG sind z. B. das Verbot des Grünlandumbruchs oder der Grünlanderneuerung, Verzicht auf Pflanzenschutzmitteleinsatz und Düngung, Verbot einer Veränderung des Wasserhaushalts oder auch Viehbesatzregelungen, die zum Teil erhebliche Bewirtschaftungserschwernisse bedingen. Grundsätzlich müssen durch Schutzgebietsverordnungen in NSG festgesetzte Einschränkungen auch unabhängig von der Förderung eingehalten werden. Der Antrag auf Erschwernisausgleich wird jährlich gestellt, und zwar seit 2006 durch einfaches Ankreuzen im Sammelantrag. Die Mindestflächengröße beträgt 0,5 ha in Schutzgebieten bzw. 0,25 ha (bei Biotopen nach § 28 b NNatG). Die Bagatellgrenze liegt bei 50 Euro, und damit erheblich niedriger als die der Kooperationsprogramme (200 Euro).

5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie an den §§ 50 bis 52 NNatG:

- Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Grünland in Natura-2000-Gebieten sowie Trittsteinbiotopen, um wertvolle Grünlandbiotope langfristig zu erhalten,
- Zahlung eines angemessenen Ausgleichs als Gegenleistung für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen, die sich aus den jeweiligen Verordnungen bzw. Gesetzen für die Schutzgebiete oder den Bestimmungen über die Biotope nach § 28 a, b NNatG ergeben.

Als operationelle Zielvorgaben werden 15.000 ha pro Jahr genannt, das entspricht ca. 34 % der Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalaue“. Die Planangaben beziehen sich auf die zur Programmerstellung bezifferte potenzielle Förderfläche. Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den Gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit fast identischer Förderkulisse besteht mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland f3-c, das in Naturschutzgebieten, Nationalparken und Biosphärenreservaten angeboten wird und mit dem freiwillige zusätzliche Maßnahmen honoriert werden. Eine Kombination des Erschwernisausgleichs mit der Teilmaßnahme f3-c (Kooperationsprogramm Dauergrünland) ist erwünscht. Diese beiden Maßnahmen sind konzeptio-

nell so auf einander abgestimmt, dass die Nutzungsbeschränkungen aus Schutzgebietsauflagen über den Erschwernisausgleich kompensiert werden, die Umsetzung weiterer Naturschutzziele über das Kooperationsprogramm. Beide Maßnahmen beziehen sich auf die gleiche Punktwerttabelle, aus der die Zahlungen errechnet werden. Der Übergang von der einen zur anderen Maßnahme hängt von den individuellen Auflagen der jeweiligen Schutzgebietsverordnungen ab. In der Regel wird aufgrund von Einzelfallprüfungen entschieden, ob eine Kombination erfolgen kann.

5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme e1 „Erschwernisausgleich“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der KOM. Die Maßnahme wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur **Halbzeitbewertung** (2003) erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

– die Inanspruchnahme der Beihilfe,

– die administrative Umsetzung des Förderinstruments,

– die Wirkungen der Maßnahmen.

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** (2005) wurde dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt. Die vorliegende **Ex-post-Bewertung** analysiert die Entwicklung bis zum Ende der Laufzeit des Programms und vertieft dort, wo neue Daten, insbesondere das InVeKoS-GIS, weiter gehende Auswertungen ermöglichen.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Artikel-16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die ursprünglich dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichzahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, so dass sich statistische Auswertungen nicht durchführen lassen. Stattdessen werden Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen LF vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit einer Schutzgebietsausweisung abzubilden.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) wird u. a. auf Ergebnisse der Erfolgskontrollen (NLWKN, Entwurf 2007) zurückgegriffen. Weitere Schlussfolgerungen werden in Zusammenhang mit dem Kooperationsprogramm Dauergrünland in Kapitel 6 gezogen.

Weitreichende Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung wurden im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entwickelt, um damit eine Einbeziehung für den neuen Programmzeitraum zu ermöglichen. Die abschließende Betrachtung des Gesamtzeitraums hat im Vergleich dazu zu keinen wesentlichen neuen Empfehlungen geführt.

5.2.2 Datenquellen

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (FAL 2005) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007 weitere Interviews mit „Multiplikatoren“ und Telefon-Interviews mit dem Fachreferat des Umweltministeriums geführt sowie Auswertungen der InVeKoS-GIS-Daten vorgenommen.

Der Datensatz des InVeKoS bildet neben den geförderten Betrieben mit EU-Förderung nach Art. 16 auch Betriebe ab, bei denen der Erschwernisausgleich aus reinen Landesmitteln finanziert wird. Eine Differenzierung ist anhand des InVeKoS-Datensatzes nicht möglich. Nach Auskunft des MU erhielten 32 Betriebe den Erschwernisausgleich in 2006 aus reinen Landesmitteln (Bujak, 2007). Damit reduziert sich die Anzahl der EU-geförderten Betriebe von 1.886 auf 1.854. Die Übernahme von einzelnen Beihilfeempfängern in den (reinen) Landeshaushalt hat z. T. inhaltliche, z. T. auch rein fiskalische Gründe. Als inhaltlicher Ausschlussgrund von einer EU-Kofinanzierung ist beispielsweise eine Düngeobergrenze nach Erschwernisausgleich zu nennen, die nicht den Prüfkriterien der EU standhält und demzufolge nicht zur EU-Förderung gemeldet wurde. Solche Fördertatbestände werden über reine Landesmittel als Erschwernisausgleich finanziert. Es handelt sich i. d. R. um Auflagen, die bei der Ausweisung alter Naturschutzgebiete verwendet wurden. Mit der Einführung der neuen Sammelanträge sollte allerdings diese Praxis beendet und die Statistik „bereinigt“ werden. Die Zahl der enthaltenen rein landesgeförderten Betriebe ist im Vergleich zu 2004 um mehr als 60 % reduziert worden.

Um trotz der oben dargestellten Schwierigkeiten (siehe auch Kapitel 5.4.2) Aussagen über Größe und Betroffenheit der Betriebe im Kontext der Ausweisung von Natura-2000-Gebieten machen zu können, werden unabhängig davon, ob eine EU-Kofinanzierung oder eine reine Landesfinanzierung erfolgt, im Folgenden alle Betriebe betrachtet, die Zahlungen nach dem Erschwernisausgleich erhalten (n = 1.886).

Zu beachten ist, dass mit Zahlen aus zwei verschiedenen Jahren gearbeitet wird: für die Gesamtzahl der Teilnehmer und die geförderte Fläche werden die Ergebnisse bis zum Jahr 2006, also über die volle Laufzeit des Programms dargestellt. Feinere Auswertungen zur regionalen Inanspruchnahme und Differenzierung von Betriebsgrößen, Nutzungstypen etc. basieren auf den InVeKoS-Daten des Jahres 2005.

5.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5.1 werden die geplanten Ausgaben den tatsächlichen Ausgaben laut Rechnungsabschluss für den Berichtszeitraum gegenüber gestellt. Die Überschreitung der Planzahlen begründet sich u. a. in der zusätzlichen Ausweisung von NSG in Natura-2000-Gebieten. Der Mittelabfluss bis zum Jahr 2006 entspricht 183 % des Planansatzes der gesamten Förderperiode.

Tabelle 5.1: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Maßnahme e1

		Ausgaben (in Millionen €)		
		geplant [1)]	tatsächlich [1)]	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten [2)]	0,69	0,62	-10,1
2001	Öffentliche Kosten	0,61	1,29	111,5
2002	Öffentliche Kosten	0,61	1,29	111,5
2003	Öffentliche Kosten	0,61	1,13	85,2
2004	Öffentliche Kosten	0,61	1,10	80,3
2005	Öffentliche Kosten	0,61	1,03	68,9
2006	Öffentliche Kosten	0,61	1,51	147,5
Insgesamt	Öffentliche Kosten	4,35	7,97	83,2

1) Alle Angaben ohne top-ups bzw. Ansatz für Staatsbeihilfen.
2) EU-Kofinanzierungssatz 50 %

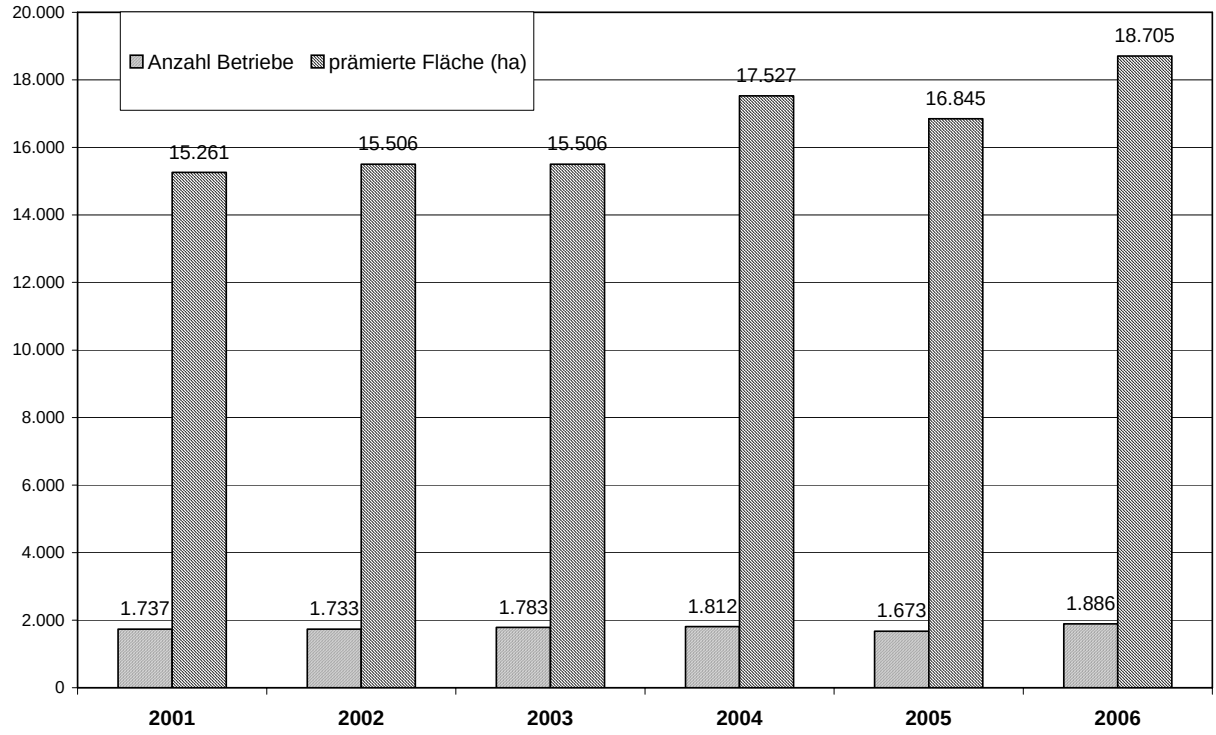
Quelle: ML, mehrere Jahre, eigene Berechnungen.

5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

5.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Interpretation der geförderten Fläche im Hinblick auf das Förderziel von 15.000 ha ist problematisch, da keine Korrektur der mit Auflagen versehenen Grünlandflächen im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Flächen erfolgte und die angestrebte Zielfläche aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der potenziellen Förderfläche (siehe Kapitel 5.4.2) nicht eingeordnet werden kann.

Abbildung 5.1: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2006



Quelle: InVeKoS, 2002 bis 2006; eigene Berechnungen.

Nachdem von 2000 auf 2001 über 3.000 ha Grünland zusätzlich in die Förderung aufgenommen wurden, blieb der Flächenumfang über zwei Jahre weitgehend konstant bei rd. 15.500 ha Grünlandfläche, für die Erschwernisausgleich gewährt wurde. Bis 2006 stieg die Fläche um weitere 3.200 ha auf etwa 18.700 ha. Die durchschnittliche Förderfläche je Antragsteller erhöhte sich im Berichtszeitraum sukzessive von 8,8 ha im Jahr 2000 auf 9,9 ha im Jahr 2006. Der Anteil an nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandbiotopen ist mit 311 ha sehr gering (NLWKN, Entwurf 2007). Die Ursachen dafür liegen zum einen darin, dass viele der § 28 a, b-Biotope aufgrund ihrer geringen Flächengröße unter die Bagatell-

grenze fallen. Zum anderen wurde aufgrund des unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwandes seitens der zuständigen Behörden nicht offensiv für die Förderung der durch § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandbiotope geworben. Der rechnerische durchschnittliche Beihilfebetrag, der sich aus den in 2006 verausgabten Mitteln geteilt durch die geförderte Fläche ergibt, beträgt knapp 105 Euro/ha. Daraus kalkuliert sich eine durchschnittliche Ausgleichszahlung von 1.056 Euro je Betrieb.

Der Anteil der tatsächlich geförderten Fläche (2006: 18.705 ha) an der potenziellen Förderfläche (48.528 ha, eigene Berechnungen) beträgt knapp 40 %. Dieser Wert ist auf den ersten Blick erstaunlich gering, da es sich um Auflagen handelt, welche die Landwirte unabhängig von der Inanspruchnahme einer Beihilfe einzuhalten haben, sowie um Zahlungen, auf die sie einen Rechtsanspruch haben. Zu beachten ist allerdings, dass die „potenzielle Förderfläche“ (Schnittmenge aus Natura-2000-Flächen, NSG- oder vergleichbarer Schutzstatus und Grünland) durch verschiedene Ausschlussgründe de facto erheblich geringer ist (vgl. Kap. 5.4.2).

5.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bereits 2001 wurde das vorgesehene operationelle Ziel von 15.000 ha Förderfläche erreicht bzw. leicht übertroffen. Laut Angaben des EPLR (ML, 2000, S. 314) wurden schon vor 2000 um die 15.000 ha Grünland durch den Erschwernisausgleich gesichert. Im Jahr 2006 wurde das Ziel mit 18.700 ha deutlich übertroffen. Allerdings hätte das Ziel vor dem Hintergrund der – aufgrund zusätzlicher Natura-2000-Gebiete – gewachsenen Gebietskulisse nach oben korrigiert werden müssen. Im Jahr 2005 ist ein Rückgang sowohl der Förderfläche als auch der geförderten Betriebe zu verzeichnen, der 2006 deutlich überkompensiert wurde. Als Ursache für den einjährigen Rückgang ist u. a. das in 2005 eingeführte Verfahren zum Erhalt von Direktzahlungsansprüchen innerhalb der 1. Säule anzuführen. Die Vergabe der Zahlungsansprüche erfolgte im Jahr 2005. Grundsätzlich berechtigen die Zahlungsansprüche die Eigentümer, in den folgenden neun Jahren Direktzahlungen zu beantragen. Dies erfolgt, indem die Zahlungsansprüche jährlich aktiviert werden. Damit war das zwar aufwendige und zeitintensive Antragsverfahren auf Erhalt von Zahlungsansprüchen für die Landwirte eine Investition in die Zukunft. Das Antragsverfahren für Zahlungsansprüche erfolgte in etwa zeitgleich mit dem Antragstellungsverfahren für die Natura-2000-Zahlung. Vor diesem Hintergrund kann vermutet werden, dass Landwirte sich auf die Antragstellung der ersten Säule konzentrierten und weitere Antragstellungen auf Zahlungen, deren finanzielle Ausstattung geringer war, als sekundär ansahen.

Tabelle 5.2: Zielerreichung – Vergleich von Output 2006 und operationellem Ziel

	2006					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		**Operationelles Ziel bis 2006**		**Zielerreichung**	
Maßnahme	ha	Begünstigte	ha	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	18.705	1.886	15.000	--	125	--

Quelle: InVeKoS 2006, eigene Berechnungen.

Erläuterungen zu den „potenziell förderfähigen Flächen“

Die im Rahmen der Halbzeit- und update-Bewertung festgestellten erheblichen Diskrepanzen zwischen der förderfähigen Fläche und der tatsächlich in Anspruch genommenen Förderfläche gaben den Anstoß für eine genauere Prüfung dieses Sachverhaltes.

Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse, jedoch außerhalb von Schutzgebieten bzw. Flächen der § 28 a, b-Biotope, können i. d. R. keine Ausgleichszahlungen beantragt werden. Ausnahmen sind zulässig, wenn faktische Beschränkungen in der Bewirtschaftung bestehen. Flächen öffentlicher Gebietskörperschaften sind ebenfalls nicht förderfähig. Die Gesamtgröße der Grünlandflächen, für die Ausgleichszahlungen gewährt werden können, wurde im Jahr 2003 mit ca. 44.200 ha angegeben (NLÖ, 2003a). Diese Zahl umfasst die Grünlandflächen in NSG, Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservates „Niedersächsische Elbtalaue“, bezieht jedoch Veränderungen des Flächenumfangs seit 2002 durch neu hinzu gekommene Schutzgebiete innerhalb der FFH-Kulisse noch nicht ein. Eigene Berechnungen des vTI ergeben für das Jahr 2005 eine potenziell förderfähige Fläche von rund 48.400 ha. Der Berechnung liegt eine Verschneidung der Feldblöcke zu den Antragsdaten 2005 (InVeKoS-GIS, Auslieferung 2006) mit dem vom NLWKN zur Verfügung gestellten Datensatz mit Abgrenzung der Fördergebietskulisse (Stand 1/2006) zugrunde. Einbezogen wurde die Nutzung auf allen Feldblöcken, die mit mindestens 90 % ihrer Fläche innerhalb der Kulisse liegen.

Tabelle 5.3: „Potenziell förderfähige“ Flächen in Natura-2000-Gebieten und tatsächlich geförderte Fläche

	2005				
	Gesamt - in Natura 2000 Gebieten (ha)	**Teilnehmer**			**Nicht-Teilnehmer (ha)**
		"poten-ziell förder-fähig" (ha)	**davon gefördert (ha)**	**davon nicht gefördert (ha)**	
"Potenziell förderfähig" *	48.528	28.043	18.097	9.946	20.485
Geförderte Fläche**	16.845	16.845	16.845		

Quellen: * Durch Verschneidungen errechnete Zahlen (Grünland in Schutzgebieten und Natura-2000-Gebieten), ** InVeKoS-Daten 2005.

De facto reduziert sich diese Zahl deutlich, da auf vielen Flächen eine Förderung aus prinzipiellen Gründen oder aufgrund der Wahrnehmung anderer Optionen nicht möglich ist. Die wichtigsten Faktoren, die zum Ausschluss führen, werden kurz genannt und ihre flächenmäßige Relevanz in der Tabelle 5.4 dargestellt:

– Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften. Drei Hauptfälle können unterschieden werden:
  - Vom Land (mit EU-Kofinanzierung) für Naturschutzzwecke erworbene Flächen. Daten dazu liegen digital vor.
  - Flächen unter Domänenverwaltung. Diese Daten liegen derzeit überwiegend analog vor. Auswertungen über den Umfang der im Landesbesitz befindlichen Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten (bzw. zusätzlich in Naturschutzgebieten) sind nicht verfügbar.
  - Flächen in kommunalem Eigentum. Der Umfang ist nicht bekannt; insbesondere nach Verlagerung der NSG-Ausweisungen auf die Ebene der Landkreise ohne Verbindung mit einer Informationspflicht können hierzu derzeit nur Schätzungen vorgenommen werden. Es kann von mehreren tausend Hektar ausgegangen werden (Kruse mdl., 2007).
– Bereiche, für die in Schutzgebietsverordnungen kein Grünlanderhalt vorgesehen ist, sondern z. B. das Ziel Aufforstung oder Sukzession verfolgt wird.
– Flächen unter 0,5 ha bzw. § 28 a, b-Flächen unter 0,25 ha je Bewirtschafter bzw. unterhalb der Bagatellgrenze von 50 Euro.
– Flächen, die im Flächennutzungsnachweis für die erste Säule nicht als Grünland kodiert wurden, z. B. „beweidete Heide“. Für diese Flächen wird in der Regel das Kooperationsprogramm Biotoppflege in Anspruch genommen.

- Flächen mit Auflagen in der Schutzgebietsverordnung, die nicht über die auf derselben Fläche in Anspruch genommene Maßnahme „betriebsbezogene Grünlandextensivierung“ hinausgehen.
- Flächen mit Auflagen in der Schutzgebietsverordnung, die nicht über die auf derselben Fläche in Anspruch genommene Maßnahme „Ökolandbau“ hinausgehen.
- Moor-Grünland, das in größeren zeitlichen Abständen umgebrochen werden muss; z. T. ist in alten Schutzgebietsverordnungen sogar Acker-Zwischennutzung zulässig. Kruse (mdl., 2007) schätzt den Gesamtumfang als gering ein.
- Freiwilliger Verzicht auf Inanspruchnahme bei Landwirten, die keine weitere Förderung aus der zweiten Säule erhalten, um zusätzliche Kontrollen oder Aufwand zu vermeiden. Der Umfang dieser Flächen ist vermutlich insgesamt gering , kann aber in einzelnen Schutzgebieten durchaus Bedeutung erlangen (Göttke-Krogmann, 2007).
- Ein Fall ist bekannt, in dem ein Landwirt aus ideologischen Gründen auf die Beantragung von Erschwernisausgleich verzichtet, in der falschen Annahme, dann die Schutzgebietsverordnung nicht einhalten zu müssen (Kaiser, 2007).

Einen zusätzlichen Hinweis darauf, dass die förderfähige Fläche geringer sein muss als angenommen, gibt die Tatsache, dass auf fast 10.000 ha Landwirte, die mit anderen Flächen Teilnehmer sind, den Erschwernisausgleich nicht in Anspruch nehmen. Der Grund kann nur darin liegen, dass diese Flächen nicht förderfähig sind bzw. andere Maßnahmen in Anspruch genommen werden.

Bei den Angaben in Tabelle 5.4 ist zu beachten, dass Überlagerungen möglich sind, d. h. bspw. „beweidete Moorheide“ kann als „nicht Grünland“ kodiert worden sein und sich zugleich im Landeseigentum befinden.

Zu einer Vergrößerung der potenziell förderfähigen Gesamtfläche würde hingegen die Einbeziehung der § 28 a, b-Flächen führen, deren Gesamtumfang nach wie vor nicht bekannt ist.

Unter Berücksichtigung der Flächen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht förderfähig sind, obwohl sie grundsätzlich in der Förderkulisse liegen, gehen die Evaluatoren davon aus, dass die Inanspruchnahme bei weit über 90 % liegt. Diese Einschätzung wird von Verwaltungsvertretern bestätigt, die von nur sehr vereinzelten Fällen berichten, in denen förderfähige Flächen nicht eingebracht werden (Göttke-Krogmann, 2007; Kaiser, 2005; Kruse, 2007).

Tabelle 5.4: Faktoren, die die „potenziell förderfähige“ Fläche reduzieren und ihr jeweiliger Flächenumfang

potenzielle Förderflächen, auf der ausschließlich andere Maßnahmen in Anspruch genommen werden	**Umfang**
pot. Förderfläche, für Grünlandextensivierung (B2) in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	2.829 ha
pot. Förderfläche, für die Ökolandbau (B2) in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	2.845 ha
pot. Förderfläche, für die Kooperationsprogramm Dauergrünland in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	1.104 ha
pot. Förderfläche, für die Kooperationsprogramm Biotoppflege in Anspruch genommen wird - aber kein Erschwernisausgleich	6.511 ha
de facto nicht förderfähige Flächen (geschätzt)	
Bagatellflächen	500 ha
Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften	
Für Naturschutzzwecke angekaufte Flächen im Landeseigentum	6.390 ha
Domänenflächen	vermutl. zusammen zwischen 5000 und 9000 ha
Kommunale Flächen	
Flächen, für die die Schutzgebietsverordnung keinen GL-Erhalt vorsieht	vermutl. gering
Moor-GL, das in größeren Abständen umgebrochen werden muss, z.T. sogar Acker-Zwischennutzung (Ist teilweise in alten Auflagen so zulässig)	gering
Vermeidung von Kontrolle oder Aufwand	vermutl. gering
Flächen an der Nordsee bzw. den Tidebeeinflussten Flussläufen ohne Schutz vor Überflutungen oder Hochwasser	gering, da in Frage kommende Flächen haupts. Im Besitz der öffentl. Hand

Quellen: *Durch Verschneidungen errechnete Zahlen (Grünland in Schutzgebieten und Natura-2000-Gebieten), ** InVeKoS-Daten 2005.

5.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete und der Trittsteinbiotope gebunden.

Formal ist somit eine 100-%ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gekoppelt. Die Maßnahme wird ausschließlich in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht. Für Flächen innerhalb der Natura-2000-Kulisse,

jedoch außerhalb der Förderkulisse der Maßnahme e1, können die Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Fördertatbestände des Vertragsnaturschutzes f3 in Anspruch genommen werden.

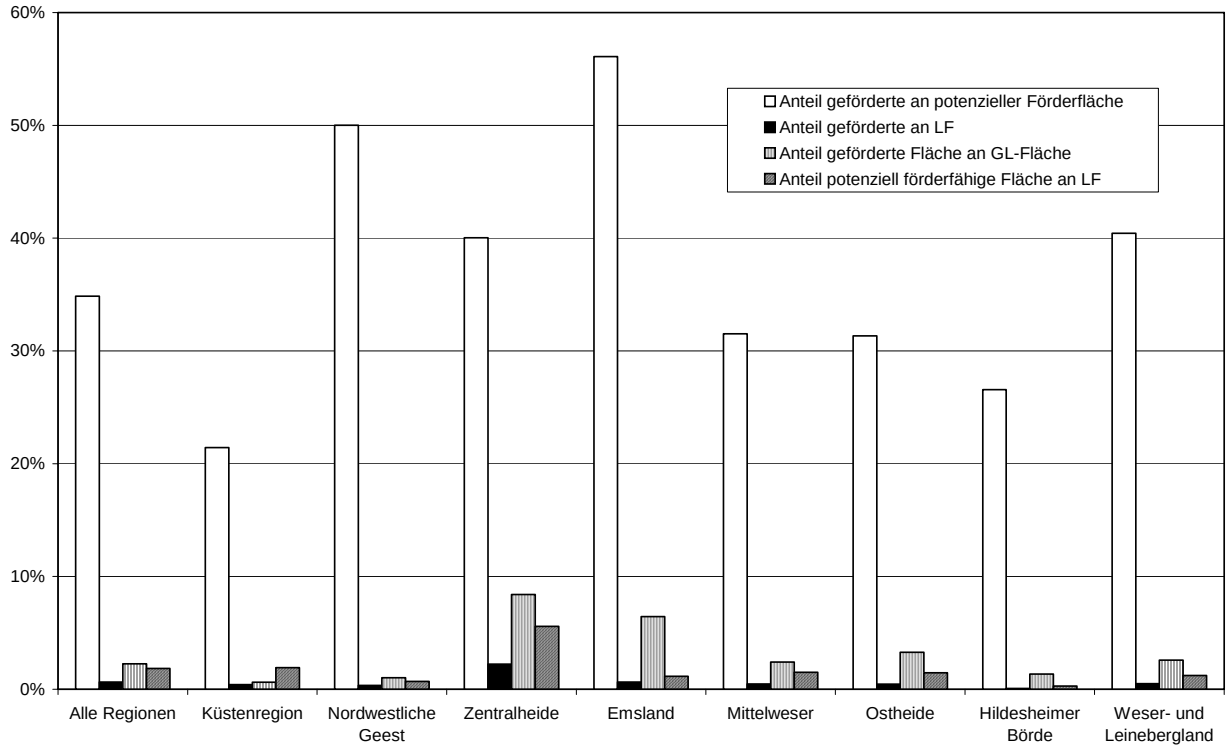
Von einer Förderung ausgenommen sind Flächen im Eigentum von Gebietskörperschaften. Nach Untersuchungen des NLÖ kann auf diesen Flächen vielfach allein über einen Pachtpreisnachlass bis hin zur Nullpacht keine adäquate naturschutzfachliche Bewirtschaftung sichergestellt werden, da die Futtermengen und -qualitäten aufgrund der Auflagen stark herabgesetzt sind (NLÖ, 2003a). Bereits im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben die Evaluatoren darauf hingewiesen, dass für Flächen der öffentlichen Hand, die zum Natura-2000-Netz zählen, eine Förderung ermöglicht werden müsste, sofern ohne zusätzliche Förderung eine naturschutzgerechte Bewirtschaftung nicht erreicht werden kann. Durch ELER und PROFIL wird dies zukünftig möglich sein.

Weitere Defizite werden vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (NLWKN) in der Abdeckung der § 28 a, b-Flächen gesehen. Nach Ansicht der Evaluatoren ist die geringe Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs für besonders geschützte Biotope auch auf den vergleichsweise hohen Antrags- und Kontrollaufwand (vgl. unten) bei häufig kleinen Flächen und geringen Ausgleichszahlungen zurückzuführen (NLWKN, 2005). Eine verstärkte Förderung der § 28 a, b-Biotope würde jedoch einen besonders hohen Beitrag für die Erhaltung der vegetationskundlich wertvollen Grünlandflächen liefern. Ca. 25.000 ha nach § 28 a, b NNatG geschütztes Grünland befinden sich außerhalb von Schutzgebieten (NLÖ, 2003). Neuere exakte Zahlen liegen hierzu nicht vor, da ein Datenabgleich mit den zuständigen Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen derzeit nicht gewährleistet ist.

Regionale Inanspruchnahme

Das nachfolgende Diagramm zeigt die regionalen Unterschiede der Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs. Insbesondere der Anteil der geförderten Fläche an der potenziellen Förderfläche hat allerdings vor dem Hintergrund der Aussagen unter Kapitel 5.4.2 nur eine sehr geringe Aussagekraft. Dagegen spiegeln die Anteile geförderter Flächen am jeweiligen Grünland in den Wirtschaftsregionen die entsprechende Ausstattung dieser Räume mit Schutzgebieten wider. Besonders deutlich wird dies in den Regionen Zentralheide und Emsland. Vor dem Hintergrund der vermutlich weitgehenden Inanspruchnahme des Erschwernisausgleichs auf den Flächen, wo dies möglich ist, lassen sich aus den regionalen Teilnahmequoten keine Aussagen über eine regional unterschiedliche Teilnahmebereitschaft ableiten.

Abbildung 5.2: Regionale Unterschiede der Inanspruchnahme



Quelle: InVeKoS-Daten 2006, eigene Berechnungen.

5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Trotz der engen fachlichen Verwandtschaft wird der Erschwernisausgleich anders abgewickelt als die Naturschutz-Kooperationsprogramme: die Bagatellgrenze liegt niedriger, die jährliche Antragstellung statt fünfjähriger Bewilligung erhöht den Bearbeitungsaufwand[1]. Zusätzlich sind individuelle Prüfungen und Abgleich mit den Schutzgebietsbestimmungen erforderlich.

Nach einer Kosten-Nutzenanalyse des ML (2006) für die neue Programmperiode, die auf Erfahrungen und KLR-Daten der zurückliegenden Programmperiode aufbauen sollte, wurden für den Erschwernisausgleich für die gesamte zahlstellenkonforme Abwicklung durchschnittliche Kosten von 3.800 Euro pro Förderfall errechnet. Berechnungen für die neue Programmperiode gehen von 622,80 Euro pro Förderfall und Jahr aus (Bujak 2007b). Be-

[1] Zwischenzeitlich ist die Antragstellung wesentlich vereinfacht worden, indem nur noch ein Kreuz bei dem entsprechenden Schlag im allgemeinen Agrarantrag zu setzen ist.

zogen auf die ausgezahlten Mittel des Jahres 2006 würde dies bedeuten, dass für jeden ausgezahlten Euro Verwaltungskosten von 77 Cent anfallen. Damit liegt der Verwaltungskostenanteil für den Erschwernisausgleich weit über dem Durchschnitt (siehe hierzu genauer Kapitel 10).

Änderungen der Punktwerttabelle waren vorgesehen, konnten aber bislang nicht umgesetzt werden. Die Auflösung der Bezirksregierungen und damit der Wegfall einer wichtigen Steuerungsfunktion sowie die Übertragung der Verantwortung auf die Unteren Naturschutzbehörden führen offensichtlich zu Koordinationsproblemen. In der Folge ist eine rechtzeitige Anpassung und Veränderung der Erschwernisausgleichsverordnung als Handlungsgrundlage zur neuen Programmphase unterblieben.

5.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und der zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5.1) sowie der Ausführungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden.

5.6.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

In der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde auf diese Frage ausführlich eingegangen. Insgesamt erscheinen die agronomischen Berechnungen in sich konsistent, aufgrund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten jedoch schwer nachprüfbar. Eine Anpassung der zu Grunde liegenden Punktwerttabelle konnte nicht mehr während der Laufzeit des Programms und auch nicht vor Beginn des Förderzeitraums 2007-2013 vorgenommen werden. Geplant ist eine Änderung der Verordnung und damit auch der Punktwerttabelle rechtzeitig zum frühestmöglichen Termin, an dem eine Programmänderung bei der EU beantragt werden kann (Bujak, 2007). Eine neue – bereits vorliegende – agronomische Berechnung soll dann Berücksichtigung finden. Es wird vorgeschlagen, eine weitere detaillierte Bewertung im Rahmen der Evaluierung des laufenden Programms 2007-2013 durchzuführen.

Im Durchschnitt erhielten die Betriebe 2005 einen Zahlungsbetrag von 105 Euro/ha und damit Ausgleichszahlungen von 1.056 Euro. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages und der weitgehenden Plausibilität des kalkulatorischen Ansatzes für den Erschwernisausgleich kann eine (anteilige) Kompensation entstehender Kosten infolge von Schutzgebietsausweisungen unterstellt werden. Positive Einkommens-

wirkungen sind jedoch zu vernachlässigen. Vielmehr könnte in Einzelfällen unter derzeitigen Rahmenbedingungen eine deutliche Diskrepanz zwischen den bspw. mit dem Anbau nachwachsender Rohstoffe erzielbaren Deckungsbeiträgen und den Zahlungen durch den Erschwernisausgleich bestehen.

Um die betriebliche **Betroffenheit** durch die **Bewirtschaftungsauflagen** annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme erfasste Flächenanteil in den Betrieben untersucht (Bezugsjahr 2005). In Tabelle 5.5 wird die geförderte Fläche in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Es zeigt sich, dass von den 1.873 geförderten Betrieben mehr als 85 % (1.424) auf weniger als der Hälfte ihrer LF Erschwernisausgleich erhalten. Der Flächenanteil, auf dem die Betriebe Naturschutzauflagen unterliegen, kann allerdings auch höher sein. Bezogen auf die Betriebsgrößen entfallen über 80 % der geförderten Fläche auf Betriebe mit mehr als 50 ha, während diese Betriebe nur 55 % der geförderten Gesamtzahl stellen. Im Durchschnitt werden je Betrieb 10,07 ha gefördert, wobei der Median von 4,71 darauf hinweist, das in Einzelfällen diese Flächen erheblich größer sind. Der Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF Niedersachsens liegt bei 0,63 %, wobei sehr kleine Betriebe unter zwei Hektar (1,66%) und große über 200 ha (1,29 %) einen deutlich höheren Anteil beisteuern.

43,4 % der Betriebe beantragten für jeweils weniger als 10 % ihrer LF Erschwernisausgleich, der Anteil ihrer betroffenen Fläche liegt allerdings bei weniger als einem Viertel der Gesamtfläche, für die Erschwernisausgleich gezahlt wird. Den größten Anteil an der Förderfläche (36,8 %: 6.195 ha) weisen Betriebe auf, die mehr als 10 %, aber weniger als ein Viertel ihrer LF in der Natura-2000-Gebietskulisse bewirtschaften. Diese Betriebe beantragen durchschnittlich für gut 13 ha Grünland eine Ausgleichszahlung. Die größten absoluten Flächen – knapp 19 ha – bringen im Durchschnitt die Betriebe ein, die zwischen 25 und 75 % ihrer LF in der Förderung haben.

Tabelle 5.5: Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

geförderte Fläche	**Betriebe**		**geförderte Fläche**			
Anteil an LF in %	Anzahl	%	ha	Prozent	Mittelwert	Median
< 10%	726	43,4	3.811	22,6	5,25	3,38
10% - 25%	470	28,1	6.195	36,8	13,18	8,19
25% - 50%	228	13,6	4.329	25,7	18,99	9,78
50 - 75	92	5,5	1.732	10,3	18,8	5,43
> 75	157	9,4	779	4,6	4,96	2,17
Summe	1673	100,0	16.845	100,0	10,07	4,71

Quelle: InVeKoS 2005; eigene Berechnungen.

Tabelle 5.6 zeigt die Größenverteilung der Betriebe mit Ausgleichszahlung gegenüber allen Betrieben in Niedersachsen. Die Flächenausstattung der Betriebe gibt keinen Anhaltspunkt für oder gegen eine Beantragung der Ausgleichszahlung.

Tabelle 5.6: Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben 2005

	Betriebe mit Ausgleichszahlung		**Alle landwirtschaftlichen Betriebe**	
LF in ha	Anzahl	%	Anzahl	%
< 10	295	17,2	16.647	28,9
10 bis < 30	260	15,1	12.331	21,4
30 bis < 50	274	16,0	8.712	15,1
50 bis < 70	262	15,3	8.394	14,6
70 bis < 100	315	18,3	5.135	8,9
> 100	311	18,1	6.369	11,1
Summe	1.717	100,0	57.588	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach InVeKos-Daten 2005.

5.6.2 Frage V.4.B - Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Die Gesamtgröße der Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, Nationalparken sowie im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalaue“ und zugleich innerhalb von Natura-2000-Gebieten liegt nach eigenen Berechnungen derzeit bei 48.528 ha. Wie in Kapitel 5.4.2 dargelegt, entspricht diese Zahl nicht der tatsächlich förderfähigen Fläche. Sie enthält in erheblichem Umfang Flächen, die aus unterschiedlichen Gründen – z. B. weil sie sich im Eigentum öffentlicher Körperschaften befinden – nicht förderfähig sind. Aus diesem Grund wird auf die Darstellung eines genauen Anteils der geförderten an der förderfähigen Fläche verzichtet und auf die in Kapitel 5.4.2 abgeleitete Schätzung von deutlich über 90 % verwiesen. Nicht einbezogen sind hierbei die nach § 28 a, b NNatG geschützte Grünland-Biotope, deren Gesamtfläche bei rd. 25.000 ha außerhalb von Schutzgebieten liegt (NLÖ, 2003b). Ihre potenzielle Förderfläche ist allerdings wegen der Mindestförderfläche von 0,5 ha deutlich nach unten zu korrigieren. Aktualisierte Daten zum Bestand stehen nicht zur Verfügung. Die geförderte Fläche hat sich zwischen 2002 und 2006 um 15 % auf 311 ha gesteigert (NLWKN, Entwurf, 2007). Dies stellt allerdings nach wie vor einen sehr geringen Anteil der potenziellen Gesamtfläche dar.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können noch immer keine präzisen Aussagen getroffen werden. Zwar ist nunmehr – auf der Basis von Verschneidungen der Feldblöcke mit der Natura-2000-Kulisse – bekannt, wie viele Betriebe Grünland in Schutzgebieten innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 bewirtschaften; die Zahl lag im Jahr 2005 bei etwa 4.000 Betrieben (InVeKoS 2005). Aus den unter Kap. 5.1.1 beschriebenen Gründen dürfte aber weniger als die Hälfte dieser Betriebe über tatsächlich förderfähige Flächen verfügen. Die Anzahl der Betriebe, die den Erschwernisausgleich erhalten, lag im Jahr 2006 bei 1.886. Nach der Umstellung auf die Sammelanträge ist darin nur noch ein sehr kleiner Anteil (n = 32) mit ausschließlicher Landesfinanzierung enthalten (Bujak, 2007).

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von sanktionierten begünstigten Betrieben zu nicht sanktionierten begünstigten Betrieben

Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen wurde 2006 in 99 Betrieben der Antragsteller auf Erschwernisausgleich geprüft. Basis für die Stichprobenziehung ist die Anzahl der Verträge (n = 1.903). Da einige Betriebe über mehrere Verträge verfügen, liegt die Zahl geringfügig über der Zahl der Teilnehmer, die EU-Mittel erhalten (n = 1854). 72 % der Kontrollen verliefen ohne Beanstandungen, und 5 % blieben in der zulässigen und damit sanktionsfreien Fehlermarge von 3 % Abweichung der nachgewiesenen zur beantragten Fläche. Die sanktionsrelevanten Beanstandungen umfassten im Jahr 2006 21 % der geprüften Betriebe und lagen damit fünf mal so hoch wie im Jahr 2005. Vermutlich ist dieser Anstieg auf die Umstellung auf das Feldblocksystem zurückzuführen. Über 90 % der Sanktionen begründeten sich in Flächenabweichungen (Bujak mdl. 2007). Im Jahr 2006 lag der Anteil der sanktionierten Betriebe mit Erschwernisausgleich deutlich über dem Anteil aller geprüften Betriebe (13 %).

5.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen des Erschwernisausgleichs zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilanzieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Meta-

evaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

Die mittlere Punktzahl bzw. die davon abgeleitete Höhe der Zahlungen vermittelt einen Eindruck über das Ausmaß der Bewirtschaftungsauflagen. Im Durchschnitt aller Schutzgebiete wurden im Jahr 2006 109 Euro/ha gezahlt, das entspricht knapp elf Punkten. Für das Verbot der Umwandlung von Acker in Grünland sowie der Einebnung/Planierung werden beispielsweise drei Punkte (30,69 Euro/ha), für das Verbot des Einsatzes chemischer Pflanzenschutzmittel zwei Punkte (20,46 Euro/ha) und das Düngungsverbot 20 Punkte (206,60 Euro) vergütet. Auf § 28 a, b-Flächen waren es im Durchschnitt 19 Punkte (NLWKN, Entwurf 2007). Zu folgern ist daraus, dass die vergüteten Auflagen im Mittel über Minimalanforderungen in Schutzgebieten liegen.

In mehreren Schutzgebieten wurden Wirkungskontrollen für Flora, Fauna und Vegetation durchgeführt (NLWKN, Entwurf 2007) und damit zur Halbzeitbewertung vorgenommene Untersuchungen fortgesetzt. Dabei wurden die Wirkungen von Erschwernisausgleich und Kooperationsprogramm Dauergrünland in denselben Gebieten bewertet, da im Rahmen des Kooperationsprogramms geförderte Vertragsnaturschutzmaßnahmen immer auf dem Erschwernisausgleich aufbauten, wenngleich dieser einen je nach Schutzgebietsauflagen unterschiedlich großen Sockel bildete. Die Ergebnisse belegen – für beide Maßnahmen zusammen genommen – die Treffgenauigkeit (Vorkommen schutzwürdiger Arten und Lebensräume) und zeigen überwiegend positive Entwicklungstendenzen in den Gebieten auf. Problematisch ist allerdings, dass keine Aussage über den isolierten Effekt des Erschwernisausgleichs ermöglicht wird.

Der Erschwernisaugleich in Niedersachsen ist immer im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschutzstellung zu sehen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Erhaltung nicht nur generell von Grünland, sondern auch einer naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis (bzw. die CC-Standards) abgedeckt wird. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, „legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU, 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio1995, S.127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. auf Grund des Vorkommens gefährdeter Arten – bestehen. Auf der anderen Seite sind gerade empfindliche oder naturschutzfachlich wertvolle Flächen in vielen Fällen ertragsschwach bzw. liegen in Räumen mit ungünstiger Agrarstruktur. Eine weitgehende standortspezifische Konkretisierung/Differenzierung der guten fachlichen Praxis hätte erhebliche agrarstrukturelle Konsequenzen und u. U. Betriebsaufgaben (bzw. eine Flut von Gerichtsverfahren zur Klärung der Zumutbarkeit auf einzelbetrieblicher Ebene) zur Folge und wäre damit in Hinblick auf

die Schutzziele in den Schutzgebieten kontraproduktiv. Im Extremfall könnten sich sogar Stiftungen oder andere überwiegend Naturschutzzielen verpflichtete Betriebe gegen die Ausweisung von Naturschutzgebieten (mit höheren Auflagen) wenden, da sie um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten fürchten müssten.

Da andererseits in anderen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedstaaten) gleiche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen.

In Niedersachsen wurde die weitgehende Gleichbehandlung von Flächen inner- und außerhalb von Naturschutzgebieten durch die einheitliche „Punktwerttabelle“ umgesetzt. Die damit erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

– Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz,
– Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt,
– Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen. Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden. Die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Hinzuweisen ist auf die hohe Bedeutung der Kombination des Erschwernisausgleich mit Agrarumweltmaßnahmen, die auf eine „Einstiegsfunktion“ des Ersteren schließen lässt. Im Jahr 2005 wurden auf 4.637 ha Erschwernisausgleich und die Maßnahme „Dauergrünland“ kombiniert in Anspruch genommen. Auf weiteren ca. 4.000 ha fand eine Kombination von Erschwernisausgleich mit den Maßnahmen Grünlandextensivierung oder Ökolandbau statt. Somit wurde auf mehr als 50 % der Flächen der Erschwernisausgleich mit freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen kombiniert.

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine signifikante Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Erschwernisausgleich beziehen. Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 16,5 %, während er bei allen Nicht-Teilnehmern bei 13,2 % liegt. Berücksichtigt man, das die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt bis auf 0,2 % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über 75 % (eigene Berechnungen auf der Basis von InVeKoS-Daten 2005).

5.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das operationelle Ziel von rd. 15.000 ha wurde in 2002 erreicht. Zwischen 2000 und 2006 ist der Flächenumfang um rd. 6.200 ha auf 18.700 ha gestiegen. Damit wurde nicht nur ein Ausgleich für hoheitliche Bewirtschaftungseinschränkungen geleistet, sondern auch ein Anreiz gegeben, wertvolle Grünlandflächen nicht brach fallen zu lassen.

Der Erschwernisausgleich muss in unmittelbarem Zusammenhang mit dem hoheitlichen Naturschutz sowie mit dem „Kooperationsprogramm Dauergrünland“ (siehe Kapitel 6.1) gesehen werden. Durch die Ausweisung von Schutzgebieten kann ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht möglich ist. Schutzgebietsverordnungen enthalten allerdings in der Regel lediglich Verbote und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Der Erschwernisausgleich kann einerseits die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlich geschützter Gebiete steigern, andererseits bietet er einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrecht zu erhalten.

Die Auflagen für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind in einer „Punktetabelle“ dargestellt, die identisch mit derjenigen des „Kooperationsprogramms Dauergrünland“ ist.

Ob eine Zahlung über die eine oder die andere Maßnahme erfolgen kann, hängt davon ab, ob die entsprechende Auflage in der Schutzgebietsverordnung enthalten ist oder nicht. Eine strengere Fassung der Schutzgebietsverordnungen kann für den Naturschutz den Vorteil einer dauerhaften Sicherung seiner Ziele und für den Landwirt Planungssicherheit bedeuten. In geringem Umfang werden daher durch die Ausgleichszahlungen auch Ziele erreicht, die über den reinen Grünlanderhalt hinausgehen. Ein weiterer positiver Effekt der Ausgleichszahlungen liegt darin, dass dieses Instrument für viele Landwirte gleichzeitig den Einstieg in den Vertragsnaturschutz darstellt.

Auf den nach § 28 a, b NNatG geschützten Grünlandflächen außerhalb der Schutzgebiete könnte einer schleichenden Veränderung (z. B. durch Nutzungsintensivierung) durch die Teilnahme am Erschwernisausgleich vorgebeugt werden. De facto wird allerdings von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht, da vielfach die Auflagen zu gering sind, um eine attraktive Vergütung zu erreichen. Zwar ist der Umfang der geförderten § 28 a, b-Flächen zwischen 2002 und 2006 überdurchschnittlich angestiegen (52 %, 107 ha, NLWKN, Entwurf 2007), der Gesamtanteil (311 ha von potenziellen 25.000 ha) ist jedoch nach wie vor gering.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Modell des Erschwernisausgleichs ist nach derzeitigem Kenntnisstand grundsätzlich sinnvoll und ausbaufähig, aber auch reformbedürftig. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 gegeben.

Die grundsätzlichen Empfehlungen zur Fortsetzung und zum Ausbau der Maßnahme wurden aufgenommen, ca. eine Mio. Euro stehen zusätzlich zur Verfügung:

Tabelle 5.7: Geplante Mittelaufstockung für den Erschwernisausgleich

2000 – 2006	2007 – 2013
• EU-Förderung in der Förderperiode insgesamt: 3.950.000 Euro (50 %)	• EU-Förderung in der Förderperiode: 5.670.000 Euro (55% und 80 %)
• Mitteleinsatz insgesamt: 9.580.000 Euro	• Planung insgesamt: • 10.558.800 Euro

Quelle: Nach Bujak (2007).

Weiter aufrecht zu erhalten ist die Empfehlung hinsichtlich einer aktuellen und präzisen Darstellung der potenziellen Förderfläche. Dabei ist es in Zukunft wichtig, eine Einbeziehung der bei den Landkreisen zu haltenden Daten über Flächen in öffentlichem Eigentum sowie förderfähige und tatsächlich geförderte § 28a, b-Biotope zu organisieren.

Zur Erreichung wichtiger Grünlanderhaltungsziele müsste weiterhin darauf hingewirkt werden, dass entweder vermehrt Flächen nach § 28 a, b NNatG in den Erschwernisausgleich einbezogen werden oder diese über Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht werden können. Eine einheitliche Umsetzung des Erschwernisausgleichs für diese Biotope ist sicherzustellen. Hierfür ist auch eine intensive Beratung der Landwirte und Landkreise notwendig. Eine Reduktion von Beratungskapazitäten wäre hingegen kontraproduktiv.

Bei der Bewertung des Programms 2007-2013 sollte im Rahmen von Fallbeispielen genauer geprüft werden, welche Auflagen Schutzgebietsverordnungen tatsächlich enthalten und wie diese mit Cross-Compliance-Regelungen korrespondieren.

Dringend erforderlich ist eine effizientere Umsetzung der Maßnahme. Zwar ist einleuchtend, dass eine situationsangepasste Gestaltung wichtig ist, um insbesondere Ziele des Arten- und Biotopschutzes angemessen umsetzen zu können. Dies erfordert zwangsläufig einen höheren Einsatz qualifizierten Naturschutzpersonals als „einfachere“ Agrarumweltmaßnahmen. Dennoch bestehen sowohl Möglichkeiten, den Aufwand auf das Maß des Kooperationsprogramms Dauergrünland zu reduzieren, als auch beide zusammen zu optimieren.

Für den verbliebenen Zeitraum des alten Programms wurde bereits eine Anpassung der Punktwerttabelle empfohlen. Diese wurde bisher nicht vorgenommen, sondern ist für die erste Anpassung des bereits laufenden neuen Programms vorgesehen. Dabei sollte geprüft werden, inwieweit eine sukzessive Erstellung von Managementplänen für FFH-Gebiete eine effizientere Anwendung der Punktwerttabelle (welche Auflage wo?) ermöglichen kann.

Ebenso vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt, ist eine Anpassung des Prozederes an die Kooperationsmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes, um die überproportionalen Verwaltungskosten zu reduzieren. Dies betrifft z. B. eine Verlängerung der Vertragsdauer.

Literaturverzeichnis

NNatG – Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung vom 11. April 1994, Nds. GVBl. S. 155, 267, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2001, Nds. GVBl. S. 701.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

Richtlinie des Rates vom 02. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Nds. GVBl. Nr. 15/1997) vom 10. Juli 1997.

Verordnung über den Erschwernisausgleich und den Vertragsnaturschutz in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Nds. GVBl. S. 339) vom 09. November 2005.

BGH NJW (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. Bonn.

Bujak, E. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2005): telefonische Mitt. am 02.09.2005.

Bujak, E. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2007): telefonische Mitt. und e-mail am 24.10.2007.

Bujak, E. (2007a): Erschwernisausgleich - Rückblick, aktueller Stand und Ausblick, Vortrag im Rahmen des NNA Seminars "Naturschutz und Landwirtschaft - gemeinsame Nutzung der Agrarumweltmaßnahmen" vom 04.- 05.12.2007. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34703390_L20.pdf. Stand 16.1.2007.

Bujak, E. (2007b): Erschwernisausgleich, Vortrag im Rahmen des NNA Seminars "PROFIL 2007 bis 2013 - Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen" vom 28.02.2007. Internetseite NNA:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34703390_L20.pdf.
Stand 16.01.2007b

Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Göttke-Krogmann, J. (2007): mdl. Mitt. vom 11.07.2007; NLWKN, Naturschutzstation Dümmer.

Kaiser, H. (2005) Protokoll des Telefonats Horlitz – Kaiser (Biosphärenreservatsverwaltung nds. Elbtalauen) vom 20.04.2005.

Kaiser, H. (Biosphärenreservatsverwaltung nds. Elbtalauen) (2007): Telefonische Mitt. am 05.06.2007

Kruse, F. (Niedersächsisches Umweltministerium) (2007): telefonische Mitt. und e-mail am 01.10.2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mehrere Jahrgänge): Zahlstellendaten zur Abrechnung von PROLAND.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums - Tabellen.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen, Raum Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003a): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen – Zwischenbewertung 2003, i.A. des Niedersächsischen Umweltministerium, Hannover.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003b): Auswertung der landesweiten Biotopkartierung Stand Okt. 2003, schriftliche Mitteilung vom 09.10.2003.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (2005): Protokoll des Gespräches vom 21. April 2005 in Hannover.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (Hrsg., 2007): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen. Ex-Post-Bewertung 2006. Vorentwurf, Stand November 2007).

Reiter, K., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Roggendorf, W., Horlitz, T.und Sander, A. (2003). Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

Reiter, K. und Horlitz, T. (2003). Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852.

SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423

Workshop Agrarumwelt / Ausgleichszahlung im ML, am 16.06.2003 mit den Fachreferenten (MU/ML), Ämtern für Agrarstruktur, Bezirksregierungen, NLÖ und Landwirtschaftskammern, mündliche / schriftliche Mitteilungen.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Claas Leiner, Achim Sander

Ingenieurbüro entera

Braunschweig• Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **V**

Kartenverzeichnis **V**

Tabellenverzeichnis **VII**

Vorbemerkungen **1**

6.0 Zusammenfassung 1

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 4

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 11

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 12

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen 12

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad) 19

6.5 Administrative Umsetzung 22

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 23

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität? 25

6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers? 28

6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen? 31

6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden … durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen? 31

6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, … durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)? 34

6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden … durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten? 38

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden? 39

6.7 Flächennutzung in Niedersachsen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen 43

6.7.1 Flächennutzung in Niedersachsen auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS 43

6.7.2 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen (f1) 46

6.7.3 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU, f2) 47

6.7.3.1 Herbizidverzicht bei Obstkulturen (f2-A1) 47

6.7.3.2 Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren (f2-A2) 47

6.7.3.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3) 49

6.7.3.4 Anlage von Blühflächen (f2-A5) 51

6.7.3.5 Anlage von Blüh- und Schonstreifen (f2-A5, f2-A6) 52

6.7.3.6 Zwischenfruchtanbau (f2-A7) 54

6.7.3.7 Betriebliche Grünlandextensivierung (f2-B) 55

6.7.3.8 Ökologischer Landbau (f2-C) 57

6.7.3.9 Zehnjährige Flächenstilllegung (f2-D) 59

6.7.4 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten (Vertragsnaturschutz, f3) 60

6.7.4.1 Übersicht 60

6.7.4.2 Kooperationsprogramm Biotoppflege (f3-a) 61

6.7.4.3 Kooperationsprogramm Feuchtgrünland (f3-b) 62

6.7.4.4 Kooperationsprogramm Dauergrünland (f3-c) 64

6.7.4.5 Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel (f3-d) 66

6.7.4.6 Artenschutzmaßnahmen auf Ackerflächen (f3-e) 67

6.7.5 Trinkwasserschutzmaßnahmen (f4) 68

6.7.6 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion 71

6.7.7 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen 71

6.7.8 Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen 72

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 73
6.8.1 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen (f1) 73
6.8.2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU, f2) 74
6.8.2.1 Herbizidverzicht bei Obstkulturen (f2-A1) 74
6.8.2.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f2-A2) 74
6.8.2.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3) 76
6.8.2.4 Anlage von Blühflächen (f2-A5) 77
6.8.2.5 Anlage von Blüh- und Schonstreifen (f2-A5, f2-A6) 77
6.8.2.6 Zwischenfruchtanbau (f2-A7) 79
6.8.2.7 Betriebliche Grünlandextensivierung (f2-B) 80
6.8.2.8 Ökologischer Landbau (f2-C) 82
6.8.2.9 Zehnjährige Flächenstilllegung (f2-D) 83
6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für den Vertragsnaturschutz (f3) 84
6.8.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Trinkwasserschutzmaßnahmen (f4) 85

Literaturverzeichnis **87**

Anhang **92**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe am NAU (f2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 17

Abbildung 6.2: Vertragsflächen (ha) und teilnehmende Betriebe (n) im Vertragsnaturschutz (f3) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 18

Abbildung 6.3: Vertragsflächen im Grundwasserschutz (f4) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 19

Abbildung 6.4: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 20

Abbildung 6.5: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 21

Abbildung 6.6: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Grundwasserschutzmaßnahmen (f4) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 22

Kartenverzeichnis Seite

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick 93

Karte A-6.2: Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (f2-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 94

Karte A-6.3: Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (f2-A3): Anteil der geförderten Güllemenge (Basis Auszahlung), umgerechnet auf ha LF, an der LF 95

Karte A-6.4: Anteil der geförderten Güllemenge (Basis Auszahlung, umgerechnet auf ha LF) an der LF auf Kreisebene 96

Karte A-6.5: Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen (f2-A4): Anteil der geförderten Fläche auf Gemeindeebene am Ackerland 97

Karte A-6.6: Anteil der Blühstreifen an der Ackerfläche je Gemeinde 98

Karte A-6.7: Anteil des Zwischenfruchtanbaus an der Ackerfläche je Gemeinde 99

Karte A-6.8: Extensive Grünlandnutzung (f2-B): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene 100

Karte A-6.9: Ökologische Anbauverfahren (f2-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Gemeindeebene 101

Karte A-6.10: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche auf Gemeindeebene 102

Karte A-6.11: Grundwasserschutzmaßnahmen (f4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche auf Gemeindeebene 103

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 6.1:	Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 – Teil 1	6
Tabelle 6.1:	Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 – Teil 2	7
Tabelle 6.2:	Förderhistorie der Agrarumweltmaßnahmen	8
Tabelle 6.3:	Verwendete Datenquellen	10
Tabelle 6.4:	Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben[1)] für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren	12
Tabelle 6.5:	Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006	16
Tabelle 6.6:	Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse	24
Tabelle 6.7:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität	25
Tabelle 6.8:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers	29
Tabelle 6.9:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna	32
Tabelle 6.10:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt	34
Tabelle 6.11:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die genetische Vielfalt von Tierrassen oder Pflanzensorten	38
Tabelle 6.12:	Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften	39
Tabelle 6.13:	Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumwelt-maßnahmen	73

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht fasst in komprimierter Form die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des niedersächsischen Programms zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums PROLAND zusammen. Der Bericht greift dabei ganz wesentlich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003), der aktualisierten Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sowie der Modulberichte „Flächennutzung“, „Akzeptanz“, „Landschaft“ und „Ökoeffizienz“ zurück, die in separaten Dokumenten vorliegen. In der vorliegenden stark summarischen Form ist es nicht möglich, die wissenschaftlichen Ansätze und Begründungen zu dokumentieren. Dafür sei ausdrücklich auf die genannten Berichte verwiesen.

6.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilten sich in die vier Maßnahmengruppen: Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Haustierrassen, Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU), Vertragsnaturschutzmaßnahmen, Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten. Diese gliedern sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil)-Maßnahmen auf.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 121,5 Mio. Euro, davon entfielen 14,4 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Die Erhaltung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen hatte weniger als 1 % der AUM-Ausgaben gebunden, das Niedersächsische Agrarumweltprogramm rd. 65 %, die Vertragsnaturschutzmaßnah-men knapp 24 % und die Wasserschutzmaßnahmen rd. 10 %. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM je Flächeneinheit betrug rd. 92 Euro/ha, der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich ohne Berücksichtigung der Zahlungen für die Förderung bedrohter Haustierrassen auf knapp 2.300 Euro/Jahr.

PROLAND war im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2000 mit 15 Teilmaßnahmen gestartet. Durch die Umsetzung der fakultativen Modulation im Jahr 2004 wurde das Maßnahmenspektrum auf 21 Teilmaßnahmen erweitert. Die neu angebotenen Maßnahmen umfassten ausschließlich NAU-Maßnahmen und konzentrierten sich auf den Bereich Ackerbau. Mit ihrer Einführung ging eine deutliche Ausweitung der geförderten Fläche einher, die Brutto-AUM-Fläche erhöhte sich von gut 88.000 ha im Jahr 2000 um das Dreifache auf knapp 276.000 ha in 2006. Ohne Berücksichtigung der nicht flächenbezogenen Maßnahmen umweltfreundliche Gülleausbringung und Erhaltung bedrohter Haustierrassen betrug die Netto-AUM-Fläche im Jahr 2005, dem Höchststand der Förderung, 231.354 ha (9 % der LF Niedersachsens). Diese Fläche wurde von (netto) 7.032 Be-

trieben auf im Mittel 43,3 % oder 28,8 ha ihrer LF bewirtschaftet. Die Förderfläche teilt sich mit annähernd gleichen Anteilen auf 115.941 ha Ackerland und 113.818 ha Grünland auf. Die Netto-Förderflächen des Vertragsnaturschutzes umfassten 3.159 ha Ackerland und 24.451 ha Grünland (1 % der LF Niedersachsens).

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Ökologisch wirtschaftende Betriebe verfügten mit 60 ha LF im Vergleich zum Landesdurchschnitt (46 ha LF) über eine überdurchschnittliche Flächenausstattung. Ihre Teilnahme war auf eher schlechtere Standorte konzentriert. Teilnehmer der MDM-Verfahren waren dagegen fast durchgängig Marktfruchtbetriebe mit durchschnittlich 110 ha LF. Ihre Teilnahme kon-zentrierte sich auf Bördestandorten. Die umweltfreundliche Gülleausbringung war die einzige AUM, die sich auf die viehstarken, durch Veredlung charakterisierten Regionen Niedersachsens konzentrierte. Die Fruchtfolge der teilnehmenden Betriebe ist mit 30 % der Ackerkulturen stark durch Maisanbau dominiert. U. a. bedingt durch die Förderkulis-se im Nordosten Niedersachsen zeichneten sich die teilnehmenden Betriebe am Zwi-schenfruchtanbau durch höhere Anbauanteile von Kartoffeln und Zuckerrüben aus. Teil-nehmer der betrieblichen Grünlandextensivierung waren überdurchschnittlich große, grünlanddominierte Betriebe mit einem Grünlandanteil von 75 % und einem im Vergleich zum Landesdurchschnitt (1,6 RGV/ha HFF) deutlich geringeren Raufutterfresserbesatz von 0,7 RGV/ha HFF. Die Betriebe mit Vertragsnaturschutz waren i. d. R. deutlich grün-landdominiert, überdurchschnittlich groß und hatten einen leicht unterdurchschnittlichem Raufutterfresserbesatz. Ein Teil der Betriebe, insbesondere in den Sonderbiotopen der Moor- und Sandheiden, waren auf Landschaftspflege mit Schafen (Heidschnucken) spezi-alisiert. Die Vertragsnaturschutzbetriebe nahmen vergleichsweise häufig an mehreren AUM teil. Die Teilnehmergruppe am Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten waren je nach betrachteter Teilmaßnahme differenziert zu charakterisieren. Insgesamt überwo-gen aber auch hier überdurchschnittlich große Betriebe mit hohen Ackeranteilen.

Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzwirkungen sowie der Schutz der Artenvielfalt standen im Vordergrund und wurden auf 65 % respektive 69 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 48 % der Förderfläche, Maßnahmen mit positiver Wirkung auf für die Natur besonders wichtigen Flächen dagegen nur rund 7 %. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 1 % und 7 % der LF Niedersachsens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von Maßnahmen besonders durch die 2004 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 182.000 ha).

Bezogen auf wind- und wassererosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen mit 42 % bzw. 19 % der Förderflächen sehr unterschiedliche Treffgenauigkeiten auf. Mit den im Erosionsschutz wirksamen Maßnahmen konnten nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht werden.

Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz verdoppelte sich seit 2000 auf 191.700 ha in 2006. Auf rund 69 % der Förderfläche wurde der Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen realisiert. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 27 % Treffgenauigkeit nur geringe Anteile der auswaschungssensiblen Flächen erreicht.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auch die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Ökolandbau). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate (21.000 ha) und ökologischer Infrastrukturen (15.000 ha) konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz verdreifacht werden.

Von rund 163.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 6 % der LF in Niedersachsen gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der MDM-Verfahren und der Steigerung der Vertragsnaturschutzfläche, als kohärente Landnutzung wurden primär Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Wesentliche Empfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen werden. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen wie bspw. die betriebliche Grünlandextensivierung, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Förderung vom Aussterben bedrohter Haustierrassen (Verwaltungsvereinfachung und Prämienanpassung), MDM-Verfahren (Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz, Steigerung der Anteils an Neuanwendern), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwender der umweltfreundlichen Technologien, Fortschreibung des technischen Fortschritts), Anlage von Blüh- und Schonstreifen (Anpassung der Auflagen an spezifische Ressourcenschutzziele), Zwischenfruchtanbau (Klärung Zielsetzung, Anpassung Kulisse), Vertragsnaturschutz (Flexibilisierung von Mahdterminen, Zulassen organischer Düngung, Einführen einer Aushagerungsvariante, Ausbau der Betreuung/Beratung), Trinkwasserschutzmaßnahmen (nur Umwandlung in Grünland, gewässerschonende ökologische Bewirtschaftung),
- keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, Zehnjährige Flächenstilllegung.

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen sind in vier Teilmaßnahmen (f1 bis f4) unterteilt: Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Haustierrassen (f1), Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (f2), Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3), Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten (f4).

Die Bausteine gliedern sich wiederum in einzelne Fördertatbestände bzw. (Teil)-Maßnahmen auf. Diese unterscheiden sich hinsichtlich des Flächenbezugs (betriebs(zweig)bezogen oder einzelflächenbezogen) und der Maßnahmenkulisse (förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche = horizontale Maßnahmen, oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potenzial).

Die Tabellen 6.1 und 6.2 geben einen Überblick über die in dieser Programmperiode angebotenen Agrarumweltmaßnahmen Niedersachsens mit ihren inhaltlichen Ausgestaltungen und Förderhistorien. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode wurde das Spektrum der kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen in PROLAND in allen Bereichen erheblich ausgeweitet und für den Trink-/Grundwasserschutz erstmalig angeboten.

Nicht alle Maßnahmen/Teilmaßnahmen wurden während der Programmlaufzeit durchgehend angeboten, sondern einige eingestellt oder ausgesetzt (es werden hier die Verpflichtungsjahre, nicht die Antragszeitpunkte dargestellt). Davon war in den Jahren 2004 und

2005 mit 13 Teilmaßnahmen die Mehrzahl der 21 Teilmaßnahmen betroffen. Die Grundwasserschutzmaßnahme (f4) ist davon vollständig, die NAU-Maßnahmen überwiegend betroffen, während das Kooperationsprogramm Naturschutz (f3) vollständig bis 2006 angeboten wurde. Die Modulationsmaßnahmen f2-A2 bis f2-A7 wurden während der Förderperiode neu eingeführt. Sie waren darüber hinaus nur in einem Jahr für Neuanträge geöffnet. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wird die Förderhistorie in Tabelle 6.2 nur in Bezug auf die EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle nicht abzulesen, sofern es sich anfänglich um eine reine Landesförderung handelte.

Alle Agrarumweltmaßnahmen zeichnen sich entsprechend der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 dadurch aus, dass der Verpflichtungszeitraum der Teilmaßnahmen fünf Jahre beträgt[1]. Die Inanspruchnahme der Förderung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Endbegünstigten sind grundsätzlich Landwirte und es erfolgt eine Kofinanzierung durch die EU. Darüber hinaus können höhere Prämienzahlungen (Top-ups) aus Landesmitteln nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission gewährt werden. Für die Fördertatbestände der f2-Maßnahmen ist zudem die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben aus den Grundsätzen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft verpflichtend, sofern sie in diesem Rahmen gefördert werden. Für alle Maßnahmen gilt als Fördervoraussetzung die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis entsprechend des gültigen Fachrechts auf dem gesamten Betrieb.

[1] mit Ausnahme der zehnjährigen bzw. ehemals zwanzigjährigen Stilllegung (f2-D).

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 – Teil 1

Maßnahme		Steckbrief
f1	**Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen**	- Förderung weiblicher Tiere mit Zuchtbucheintrag einer anerkannten Züchtervereinigung
f2	**Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU)**	
f2-A	Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau o. bei Obstkulturen	- Erhalt des Umfangs der Dauergrünlandfläche
f2-A1	Förderung d. Verzichts auf Anwendung von Herbiziden bei Obstkulturen	- Verzicht auf Herbizide im gesamten Betriebszweig Obstkulturen - ergänzend eine gezielte Begrünung derselben Flächen (bis 15.5.) - Förderung von Kern-, Stein- und Beerenobst (außer Erdbeeren)
f2-A2	Förderung der Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (MDM)	- keine wendende Bodenbearbeitung beim Anbau v. Winterkulturen oder Sommerungen, dann mit Zwischenfrucht (bis 15.09.) - mind. 5% der Ackerfläche inkl. Stilllegungsfläche - keine Förderung nach Zuckerrüben, Raps, Mais oder Kartoffeln
f2-A3	Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (umweltfreundliche Gülleausbringung)	- Fremdausbringung der auf dem eigenen Betrieb erzeugten Gülle mit Schleppschlauch-, Schleppschuhverteiler oder Injektion - zulässig sind Teilmengen (Festlegung der Menge in m^3) - jährl. Nährstoffuntersuchung der Gülle auf Gesamt-N u. NH_4-N - Nachweis des Einsatzes von Maschinenring oder Lohnunternehmer durch Belege mit Verortung der Ausbringung
f2-A4	Förderung der Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen (Blühflächen)	- jährliche aktive Begrünung mit Blühpflanzen im Frühjahr bis 31.05. - Blühaspekt im Sommer und Herbst - max. 15% der Ackerfläche, kein Flächenwechsel zulässig - standortgerechte Blütenpflanzenmischungen, mind. 2 Arten - Einsaatmenge max. 50% der in der Ldw. üblichen Menge - nur Bestellmaßnahmen auf der Fläche, keine Nutzung des Aufwuchses - Umbruch nicht vor Ende der Herbstblüte
f2-A5	Förderung der Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen (Blühstreifen)	- Streifen 3-25 m breit entlang Schlaggrenze oder 1 x 6-25 m innerhalb eines Schlags, Blühaspekt im Sommer und Herbst - jährliche aktive Begrünung mit Blühpflanzen im Frühjahr bis 31.05. - max. 15% der Ackerfläche, keine Nutzung des Aufwuchses - standortgerechte Blütenpflanzenmischungen, mind. 2 Arten - Einsaatmenge max. 50% der in der Ldw. üblichen Menge - nur Bestellmaßnahmen auf der Fläche (Ausnahme mögl.) - kein Umbruch vor Ende der Herbstblüte (nicht vor 15.10.) - Kulisse: Landkreis Wolfenbüttel (NAU 2003), ganz NI (NAU 2004)
f2-A6	Förderung der Anlage von Schonstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen (Schonstreifen)	- Streifen von 3-25 m Breite entlang Schlaggrenze - Einsaat derselben Hauptfrucht (bei Hackfrüchten Getreiderandstreifen zulässig), max. 15% der Ackerfläche, kein Flächenwechsel - keine Dünge- und PSM, ansonsten Maßnahmen wie Hauptfrucht - Gebietskulisse: Landkreis Wolfenbüttel
f2-A7	Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen des Betriebes, in Gebieten mit hohem Roggenanteil (Zwischenfruchtanbau)	- Begrünung durch Zwischenfrüchte bis 15.09. oder Beibehaltung Untersaaten, mind. 5% der Ackerfläche - kein Umbruch bzw. aktive Einarbeitung vor 15.02. - Bestellung mit Hauptfrucht bis 31.05. oder Stilllegung - Kulisse: Lü-Dan, Solt.-Falb., Rotb., Nienb., Gifh. u. Wolfsb.
f2-B	Förderung extensiver Grünlandnutzung	- Einführung oder Beibehaltung - Viehbesatz von 0,3 bis 1,4 RGV/ha HFF - Wirtschaftsdünger von max. 1,4 GVE je ha LF - keine PSM, mind.1x jährlich nutzen - keine Beregnung oder Melioration, kein Dauergrünlandumbruch
f2-C	Förderung ökologischer Anbauverfahren	- Einführung oder Beibehaltung - ein- und mehrjährige Kulturen, einschließlich Baumschulflächen - Auflagen gemäß VO (EWG) Nr. 2092/1991 im ges. Betrieb

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 – Teil 2

Maßnahme		Steckbrief
f2-D	Förderung der zehnjährigen Stilllegung mit Anlage und Pflege von Hecken	- zehnjährige Stilllegung von Ackerflächen, Grünlandflächen können im Ausnahmefall einbezogen werden - Breite der Fläche >5 m und <20 m, Mindestgröße 0,1 ha - keine Bodenbearbeitung, Melioration oder Nutzung - keine Dünge- und Pflanzenschutzmittel
f3	**Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten**	
f3-a	Erhaltung, Pflege und Entwicklung von bestimmten Biotoptypen - Kooperationsprogramm Biotoppflege	- Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotoptypen in Schutzgebieten (Magerrasen, montane Wiesen, Sand- und Moorheiden)
f3-b	Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Feuchtgrünland in großräumigen Gebieten - Kooperationsprogramm Feuchtgrünland	- naturschutzkonforme Nutzung von Feuchtgrünlandflächen - Grundvariante und 5 Aufbauvarianten (Frühjahrsruhe, Mähwiese, Weide, Extensivgrünland ohne Düngung, Extensivgrünland mit Wasserstandsregelung)
f3-c	Kooperationsprogramm Dauergrünland	- über die hoheitlichen Einschränkungen hinausgehende GL-Nutzung in Nationalparken, NSGen, Biosphärenreservaten - flexible Bewirtschaftungsbedingungen
f3-d	Extensive Bewirtschaftung von Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel auf Grünland- und Ackerflächen	- Extensivierung von Grünland- und Ackerflächen zur Sicherung der Nahrungsversorgung sowie von störungsfreien Rastplätzen, Gebietskulisse
f3-e	Artenschutzmaßnahmen auf Ackerflächen mit besonderem Entwicklungspotenzial	- Förderung landwirtschaftlicher Wirtschaftsweisen, die die Erhaltung und Förderung von Pflanzenarten und -gesellschaften des Lebensraumes Acker zum Ziel haben - keine Düngung, PSM und mechan. Unkrautbekämpfung - weitere spezifische Auflagen
f4	**Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch gewässerschonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung**	
f4-a	Extensive Bewirtschaftung und Beibehaltung der Nutzung von Grünland	- Viehbesatzgrenze max. 1,8 RGV/ha GL - Umbruchverbot von GL, Mindestnutzung GL - keine PSM, mineral. N-Düngung zeitlich beschränkt
f4-b	Umwandlung von Ackerflächen in extensiv bewirtschaftetes Grünland	- Viehbesatzgrenze max. 1,8 RGV/ha GL - Umbruchverbot von GL, Mindestnutzung GL - keine PSM, mineral. N-Düngung zeitlich beschränkt
f4-c	Grundwasserschonende Bewirtschaftung von gem. VO (EG) Nr. 1251/1999 stillgelegten Ackerflächen	- Begrünung leguminosenfrei und zeitlich festgelegt, keine Nachwachsenden Rohstoffe - Pflegemaßnahmen begrenzt
f4-d	Bewirtschaftung eines Betriebsteils nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus	- Betriebsteil: Bewirtschaftung und Kontrolle gem. VO (EWG) Nr. 2092/1991 - Viehbesatzgrenze max. 2,0 GVE/ha LF
f4-e	Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Bewirtschaftung	- Bewirtsch. und Kontrolle gem. VO (EWG) Nr. 2092/1991 plus max. 1,0 GVE/ha LF

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach PROLAND (RL Kooperationsprogramm Feuchtgrünland; RL Kooperationsprogramm biologische Vielfalt; RL Kooperationsprogramm Dauergrünland; RL Kooperationsprogramm Biotoppflege; RL Kooperationsprogramm Trinkwasserschutz; RL NAU (2004)).

Tabelle 6.2: Förderhistorie der Agrarumweltmaßnahmen

Maßnahme		EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2006						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
f1	Tierrassen	1995							
f2-A1	Herbizidverzicht in Obstkulturen	1995						ausgesetzt	
f2-A2	MDM-Verfahren	2003						ausgesetzt	
f2-A3	Gülleausbringung	2003						ausgesetzt	
f2-A4	Blühflächen	2003						ausgesetzt	
f2-A5	Blühstreifen	2003							ausgesetzt
f2-A6	Schonstreifen	2003					*******	ausgesetzt	
f2-A7	Zwischenfruchtanbau	2004						*******	ausgesetzt
f2-B	Grünlandextensivierung	1993							
f2-C	Ökolandbau	1993							
f2-D	Zehnjährige Stilllegung	1995							ausgesetzt
f3-a	Kooperationsprogramm Biotoppflege	2000	**********	**********	**********	**********	**********	**********	**********
f3-b	Kooperationsprogramm Feuchtgrünland	****1995	**********	**********	**********	**********	**********	**********	**********
f3-c	Kooperationsprogramm Dauergrünland	****1999	**********	**********	**********	**********	**********	**********	**********
f3-d	Nordische Gastvögel	2000	**********	**********	**********	**********	**********	**********	**********
f3-e	Ackerrandstreifenprogramm	2000	**********	**********	**********	**********	**********	**********	**********
f4-a	Grünlandextensivierung	2000	**********	**********	**********	tlw. ausg.*	ausgesetzt		
f4-b	Umwandlung Acker-Grünland	2000	**********	**********	**********	tlw. ausg.*	ausgesetzt		
f4-c	Gewässerschonende Stilllegung	2000	**********	**********	**********	tlw. ausg.*	ausgesetzt		
f4-d	Teil-Ökolandbau	2000	**********	**********	**********	tlw. ausg.*	ausgesetzt		
f4-e	Gewässerschonender Ökolandbau	2000	**********	**********	**********	tlw. ausg.*	ausgesetzt		

Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme. Das Antragsjahr ist in der Regel das vorhergehende Kalenderjahr.

***** Maßnahme wird ausschließlich mit einer fachlich begründeten Gebietskulisse angeboten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach PROLAND (RL Kooperationsprogramm Feuchtgrünland; RL Kooperationsprogramm biologische Vielfalt; RL Kooperationsprogramm Dauergrünland; RL Kooperationsprogramm Biotoppflege; RL Kooperationsprogramm Trinkwasserschutz; RL NAU (2004))

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Ex-post-Bewertung setzt in vier Themenbereichen Schwerpunkte der Untersuchung, die jeweils in Modulberichten dargestellt werden. Im vorliegenden Kommissionsbericht sind die Ergebnisse der Modulberichte miteinander sowie zu den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung in Beziehung gesetzt, um die gemeinsamen Bewertungsfragen abschließend zu beantworten (Kapitel 6.6). Auf Grundlage einer knappen Synopse der Teilnehmerstruktur und der Umweltwirkungen auf Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen (Kapitel 6.7) schließt der vorliegende Bericht mit Empfehlungen (Kapitel

6.8). Die Modulberichte vertiefen Fragestellungen, die in den ersten beiden Evaluierungsphasen nicht oder in allgemeiner Form untersucht wurden. Es handelt sich um:

- **Flächennutzung:** Anhand der Auswertung von InVeKoS-Daten werden Bodennutzung und Produktionsstrukturen regional differenziert und im Zeitablauf der Förderperiode dargestellt (zusammenfassend in Kapitel 6.7.1). Die Auswertungen dienen der Einordnung der AUM in den Gesamtkontext der landwirtschaftlichen Nutzung. Da die Maßnahmen flächengebunden angeboten werden, wird insbesondere auf die landwirtschaftliche Flächennutzung hingewiesen. Dabei steht das Jahr 2005 als Jahr der Einführung der GAP-Reform im Vordergrund. Darüber hinaus geben die Analysen erste Anhaltspunkte über die Vollständigkeit des Maßnahmenbündels.
- **Akzeptanzanalyse:** Die Analyse der Akzeptanz (Ergebnisse in Kap 6.4 und 6.7) beurteilt die Inanspruchnahme (Output) der AUM im Verhältnis zu den angestrebten Förderzielen, im Zeitablauf, regional und im Kontext betrieblicher und struktureller Merkmale. Die Auswertungen erfolgen auf Basis der Flächennutzungsdaten des InVeKoS in Verbindung mit den betriebsspezifischen Förderdaten als Mit-Ohne-Vergleich. Die bereits in beiden früheren Bewertungsphasen durchgeführten Analysen werden auf Ebene der Teilmaßnahmen aktualisiert und stärker als bisher nach Betriebsstrukturen und Regionen differenziert.
- **Ökoeffizienz**: Die Ermittlung der Ökoeffizienz zielt auf eine schutzgutbezogene Bewertung der Maßnahmen mittels eines Rankings nach Effizienzkriterien und wurde für die Schutzgüter Boden und Wasser durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Kapitel 6.6 und 6.7 eingeflossen. Die Vorgehensweise gliedert sich in mehrere Teilschritte. Ausgangsbasis sind die im Update dargestellten Umweltwirkungen der Teilmaßnahmen. Im ersten Schritt wird die **Treffgenauigkeit der AUM** durch GIS-Verschneidung der Teilnahmeflächen (InVeKoS-GIS) mit Daten zu den regionalen Schutzguteigenschaften ermittelt. Ergebnis sind Aussagen zum Anteil sowie zur räumlichen Verteilung von Förderflächen in sensiblen Gebieten. Zweiter Baustein ist die Beurteilung der Teilmaßnahmen nach **Kosten-Wirksamkeitsaspekten.** Die Wirksamkeit der einzelnen AUM wird ihren Kosten unter Berücksichtigung der Multifunktionalität der Maßnahmen gegenübergestellt.
- **Landschaft:** Im Mittelpunkt des Moduls „Landschaft“ stehen die wahrnehmbaren landschaftlichen und biotischen Wirkungen einzelner Maßnahmenflächen im Vergleich zu Nicht-Maßnahmenflächen. Untersuchungsschwerpunkt sind grünlandbestimmte Landschaften, in denen Maßnahmen der MSL-Grünlandextensivierung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Anwendung kommen. Daneben werden die landschaftlichen Wirkungen von Blühstreifen und langjähriger Flächenstilllegung dokumentiert. Im Mittelpunkt des Moduls stehen Fallstudien, welche die literaturbestimmten Auswertungen der aktualisierten Halbzeitbewertungen ergänzen. Ergebnisse werden in den Kapiteln 6.6 und 6.7 dargestellt.

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen

Datenquelle	Datensatzbeschreibung	Verwendungszweck [1)]				Jahr [1)]	Bezugsquelle
		I	O	W	A		
InVeKoS-Daten 1. und 2. Säule	Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise und des Sammelantrags (Teilnehmer und Nichtteilnehmer) Geometrien des Feldblockkatasters Antragsdaten für die Teilmaßnahme 'umweltfreundliche Gülleausbringung'	X	X	X		2000 bis 2006	SLA
Umweltdaten aus den Bereichen Boden, Wasser, Biodiversität	Potenzielles Erosionsrisiko durch Wasser auf Feldblöcken			X		2006	LBEG
	Potenzielles Erosionsrisiko durch Wind			X		2002	NLfB
	Gewässer aus dem ATKIS-Datensatz			X		2006	BKG
	Bestandsaufnahme Grundwasser WRRL			X		2006	MU
	Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse Stickstoffeinträge			X		2006	Kunkel
	Daten aus dem Biotopkataster			X		2004	NLWKN
Wirkungsmonitoring Biodiversität	Laufende Erfolgskontrolle der Fachbehörde für Vertragsnaturschutzmaßnahmen, zusammenfassender Ergebnisbericht für Niedersachsen			X		2003 und 2008	NLÖ/ NLWKN
Zahlstellendaten	Finanzdaten: abgeflossene Mittel der Einzelmaßnahmen	X				2000 bis	Zahlstelle
Expertengespräche	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren zur Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen (Berater, Experten der Umweltfachverwaltung, insgesamt 23 Institutionen)		X	X	X	2002 und 2004/2005	Eigene Erhebung
Fachreferentenbefragung	Leitfadengestützte Befragung der Fachreferenten in den zuständigen Ministerien		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Teilnehmer	Grundgesamtheit 5.701, Stichprobengröße 1.086, Rücklauf ca. 60 %		X	X	X	2002	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Bewilligungsstellen	Vollerhebung aller Bewilligungsstellen zur Implementation und administrativen Umsetzung des Programms, Rücklauf: ca. 90 %	X			X	2002	Eigene Erhebung

[1)] I = Input/Vollzug, O = Output/Inanspruchnahme, W = Wirkung, A = Administrative Umsetzung, Jahr = Jahr der Datenlieferung bzw. bei Primärdaten Jahr der Erhebung

Quelle: Eigene Darstellung.

Datenquellen: In Tabelle 6.3 sind die verwendeten Datenquellen der Module sowie weiterer Berichtsteile zusammen gestellt. Die Analyse von dreien der vertiefenden Module basiert - wie dargestellt - im Wesentlichen auf der Auswertung des GIS-unterstützten Flä-

chennachweises, sowohl für Teilnehmer als auch für Nichtteilnehmer an den Agrarumweltmaßnahmen. Informationen zu den beantragten AUM liegen mit Ausnahme der „umweltfreundlichen Gülleausbringung“ für alle Teilmaßnahmen als Anlage zum Flächennachweis auf Ebene der Einzelfläche vor. Die InVeKoS-Daten stehen der Evaluierung für die Jahre 2000 bis 2006 zur Verfügung[2]. Zur Verwendung der Daten wurden umfangreiche Vereinbarungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit getroffen. Im Modul „Ökoeffizienz“ werden zusätzlich die gelisteten Daten zu Umweltschutzgütern verwendet. Im Modul „Landschaft“ erfolgten in den Fallstudien-Gebieten umfangreiche Primärdatenerhebungen in Form von Vegetationsaufnahmen und Fotodokumentationen. Da im vorliegenden Bericht zudem Ergebnisse der vorangegangenen Bewertungsberichte zitiert werden, sind der Vollständigkeit halber auch weitere, in diesen Berichten verwendete Datenquellen gelistet (vgl. Jahresangaben).

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 plante das Land Niedersachsen ein Ausgabenvolumen von 154,9 Mio. Euro für die Agrarumweltmaßnahmen[3], verausgabt wurden 107,038 Mio. Euro oder 70 % der ursprünglich angesetzten Mittel. Bereits nach den ersten Jahren war absehbar, dass das ursprünglich anvisierte Mittelvolumen nicht verausgabt werden kann. Das Land reagierte, indem es die Planansätze deutlich nach unten korrigierte. Der Gesamtansatz der Agrarumweltmaßnahmen beträgt nun 102,3 Mio. Euro oder 66 % des ursprünglichen Planungsansatzes.

Der Tabelle 6.4 sind differenziert nach Maßnahmenbereichen die jährlichen Ausgaben zu entnehmen. Unterschieden werden weiterhin gemäß der Vorgaben der EU-KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und VO (EG) Nr. 1257/1999. Die geringe Verausgabung von Mitteln für die MSL-Maßnahmen im Jahr 2001 begründet sich mit der Umstellung auf eine nachschüssige Zahlungsweise. Hieraus resultieren erhöhte Ausgaben im Jahr 2002. Die um mehr als das Doppelte gestiegenen Ausgaben für das NAU von 2003 (4,2 Mio. Euro) zu 2004 (9,5 Mio. Euro) sind u. a. Folge der Umstellung des Verpflichtungszeitraumes vom Wirtschaftsjahr auf das Kalenderjahr. In Anbetracht zu erwartender Finanzmittelkürzungen für die 2. Säule wurden am Ende der Förderperiode einige Agrarumweltmaßnahmen ausgesetzt. Dies geschah mit dem Ziel, die Altverschuldungen in der Förderperiode 2007-2013 nicht ausufern zu lassen und entsprechenden

[2] Aus Gründen der Bearbeitungsfolge im Gesamtprojekt basieren viele der Auswertungen zur Ex-post-Bewertung, insbesondere große Teile der Module „Flächennutzung“, „Akzeptanz“ und „Ökoeffizienz“ und somit die Zahlen im Kapitel 6.7 auf InVeKoS-Daten des Jahres 2005.

[3] Die Angaben beziehen sich auf den indikativen Finanzplan des Jahres 2000 zum Zeitpunkt der Plangenehmigung (Entwicklungsplan mit Nummer K (2000) 2905 endg.).

Spielraum für eine Ausgestaltung neuer Maßnahmen zu wahren. Unter diese Regelung fallen auch die Trinkwasserschutzmaßnahmen (f4), deren Mittelvolumen infolgedessen in 2005 und 2006 rückläufig ist. Die Trinkwasserschutzmaßnahmen wurden jedoch weitestgehend national finanziert fortgesetzt. Alleinig die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3) standen während des gesamten Förderzeitraums für Neuverträge offen, ihr Finanzvolumen ist sukzessive gestiegen.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben[1)] für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

Öffentliche Kosten im Jahr	f1- vom Aussterben bedrohte Tierrassen	MSL nach VO (EWG) Nr. 2078/1992	Vertragsnaturschutz VO (EWG) Nr. 2078/1992	f2 - NAU	f3 - Vertragsnaturschutz	f4 - Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten	AUM Gesamt (Mio. Euro)		
	(Mio. Euro)								
	getätigt						geplant	getätigt	Auszahlung (%)
2000	0,000	10,205	0,000	0,000	1,025	0,626	15,900	11,855	74,6
2001	0,131	0,894	0,112	0,000	2,399	1,570	6,028	5,106	84,7
2002	0,148	6,837	0,065	5,812	4,158	2,198	22,329	19,218	86,1
2003	0,157	1,402	0,063	4,248	4,245	2,323	24,554	12,437	50,7
2004	0,155	1,782	0,003	9,548	5,279	2,260	26,535	19,028	71,7
2005	0,149	1,199	0,001	10,563	4,734	1,982	28,787	18,628	64,7
2006	0,144	0,056	0,000	12,426	6,470	1,669	30,756	20,765	67,5
Gesamt	**0,885**	**22,375**	**0,244**	**42,597**	**28,309**	**12,628**	**154,889**	**107,038**	**69,1**

1) Die EU-Beteiligung beträgt 50 % der öffentlichen Kosten.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlstellen der Länder (2006).

Nicht in der Finanztabelle abgebildet sind die Ausgaben der separat abzurechnenden fakultativen Modulation, die im Jahr 2005 5,716 Mio. Euro und in 2006 8,697 Mio. Euro betragen (BMELV, 2008). Das Gesamtvolumen der getätigten öffentlichen Ausgaben steigt damit auf 121,451 Mio.

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

In Kap. 6.1.4 wurde dargestellt, wie sich das Spektrum der Fördermaßnahmen im Vergleich zur Vorgängerperiode vergrößert hat. Das PROLAND ist im Bereich der Agrarum-

weltmaßnahmen (AUM) im Jahr 2000 mit 15 Teilmaßnahmen gestartet. Durch die Umsetzung der fakultativen Modulation im Jahr 2004 wurden zusätzliche AUM in Niedersachsen eingeführt und das Spektrum der Teilnahmemöglichkeiten gegenüber 2000 deutlich auf 21 Teilmaßnahmen erweitert. Die im Rahmen der Modulation neu angebotenen Maßnahmen umfassen ausschließlich NAU-Maßnahmen (f2) und konzentrieren sich vor allem auf den Bereich Ackerbau. Hierzu gehören die Anwendung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren), die Anlage von Blühflächen bzw. Blüh- und Schonstreifen sowie ein Jahr später der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten. Ergänzt wird das Angebot durch die Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren. Die neu eingeführten Maßnahmen wurden jedoch nur ein Jahr (f2-A5 für zwei Jahre) angeboten, danach waren die Maßnahmen für Neueinsteiger nicht mehr geöffnet, nur bestehende Verträge wurden fortgeführt.

Damit einher ging auch eine starke Ausweitung der geförderten Nettofläche (d. h. geförderte „physische“ Fläche ohne Doppelzählungen bei Maßnahmenkombinationen auf der selben Fläche): Lässt man die nicht flächenbezogene Maßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung außer Betracht, so betrug die Netto-AUM-Fläche im Jahr 2005, dem Höchststand der Förderung, 231.354 ha, das sind knapp 9 % der LF Niedersachsens.

Diese Fläche wird von netto 7.032 Betrieben[4] auf im Mittel 43,3 % oder 28,8 ha ihrer LF bewirtschaftet. Davon sind etwa zu gleichen Anteilen 115.941 ha als Ackerland und 113.818 ha als Grünland unter Vertrag. Unter Dauerkulturen liegen 957 ha Vertragsfläche. Die Netto-Förderflächen des Vertragsnaturschutzes liegen unter Ackerland bei 3.159 ha und unter Grünland bei 24.451 ha, das sind zusammen 1 % der LF Niedersachsens. Karte A-6.1 zeigt die räumliche Verteilung der Inanspruchnahme des Programms.

In der Tabelle 6.5 wird die Inanspruchnahme der einzelnen Maßnahmen mit Angaben zur Anzahl der Teilnehmer sowie zum Umfang der geförderten Flächen in den einzelnen Förderjahren der zurückliegenden Förderperiode dargestellt. Als Datenbasis für die flächenbezogenen Maßnahmen dienen die Einträge der teilnehmenden Betriebe im Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis (GFN) in den jeweiligen Förderjahren. Die Angaben beziehen sich also auf seit dem Jahr 2000 abgeschlossene Verpflichtungen, beinhalten aber auch die während der vorherigen Förderperiode abgeschlossenen, noch laufenden Altmaßnahmen[5]. Mit Ausnahme der Verträge der zehnjährigen Stilllegung sind die Altmaßnah-

[4] Inklusive der Teilnehmer an der umweltfreundlichen Gülleausbringung sind es 7.845 Betriebe. Die folgenden Flächenzahlen berücksichtigen jedoch nicht die Gülleausbringungsflächen.

[5] Die Inanspruchnahme der Maßnahmen in einem Jahr entspricht nicht dem EU-Haushaltsjahr. Ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

men bis 2006 ausgelaufen. Für die Modulationsmaßnahmen stellen die Förderzahlen für 2004 bzw. 2005 das erste Verpflichtungsjahr dar.

Schwerpunkte der Agrarumweltförderung lagen während des gesamten Zeitraums im Bereich der großen horizontal angelegten Maßnahmen des NAU (f2), mit Zielschwerpunkten im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes für Boden und Wasser. Die flächenhafte Bedeutung des NAU wurde mit Einführung der Modulationsmaßnahmen weiter ausgebaut, sodass im Jahr 2006 86 % aller Förderflächen durch NAU-Maßnahmen erreicht wurden, lediglich 10 % durch den Vertragsnaturschutz (f3) und 4 % durch Grundwasserschutzmaßnahmen (f4). Die Zielsetzungen zur Sicherung der (Agro-)Biodiversität spielen damit innerhalb der AUM flächenmäßig betrachtet eine nachrangige Rolle. Die Grundwasserschutzzielsetzungen der f4-Maßnahmen werden z. T. durch die NAU-Maßnahmen gestützt. Mit Einführung der Modulationsmaßnahmen war ein enormer Flächenzuwachs verbunden.

Die Entwicklung der Förderkennzahlen bei den gefährdeten Haustierrassen (f1) bildet die typischen Anlaufschwierigkeiten einer neuen Förderung im Jahr 2000 mit nachfolgend stetig ansteigenden Vertragsabschlüssen und geförderten Tierbeständen bis 2002 ab. Ab 2003 setzt eine Stagnation der Kennzahlen ein, was auf eine „Sättigung“ unter den gegebenen Förderbedingungen schließen lässt.

Unter den Maßnahmen des Niedersächsischen Agrarumweltprogramms (NAU, f2) stellen vier der zehn Teilmaßnahmen mit 221.480 ha fast 92 % der Förderfläche. Dazu zählen die MDM-Verfahren, der Ökolandbau, die umweltfreundliche Gülleausbringung und die Grünlandextensivierung. Von den neu angebotenen Modulationsmaßnahmen erzielen die umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3) sowie die MDM-Verfahren (f2-A2) bereits im ersten Förderjahr die höchste Inanspruchnahme aller Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen. Sowohl in Bezug auf die Förderfläche als auch, bei MDM-Verfahren, im Hinblick auf die Teilnehmerzahl übertreffen die Maßnahmen deutlich die Grünlandextensivierung (f2-B) und den Ökologischen Landbau (f2-C), die noch 2003 die größten Förderanteile einnahmen. Die Inanspruchnahme der ebenfalls landesweit angebotenen Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen (f2-A4) fällt vergleichsweise gering aus. Die Modulationsmaßnahmen Anlage von Blühstreifen (f2-A5) und Anlage von Schonstreifen (f2-A6) außerhalb von Stilllegungsflächen wurden zunächst nur mit Begrenzung auf den Landkreis Wolfenbüttel angeboten und erlangten eher marginale Förderanteile. Blühstreifen konnten ab 2005 landesweit angelegt werden, ein entsprechender Anstieg der Förderzahlen auf rund 3.700 ha war zu verzeichnen. Der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (f2-A7) wurde erst- und einmalig 2005 angeboten und erreicht mit fast 16.000 ha ebenfalls beträchtlichen Förderflächenumfang, obwohl auch bei dieser Maßnahme eine Begrenzung auf fünf ausgewählte Landkreise mit hohem Roggenanteil (Lüchow-Dannenberg, Soltau-

Fallingbostel, Rotenburg/Wümme, Nienburg, Gifhorn) und die Stadt Wolfsburg als Förderkulisse eingeführt wurde.

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006

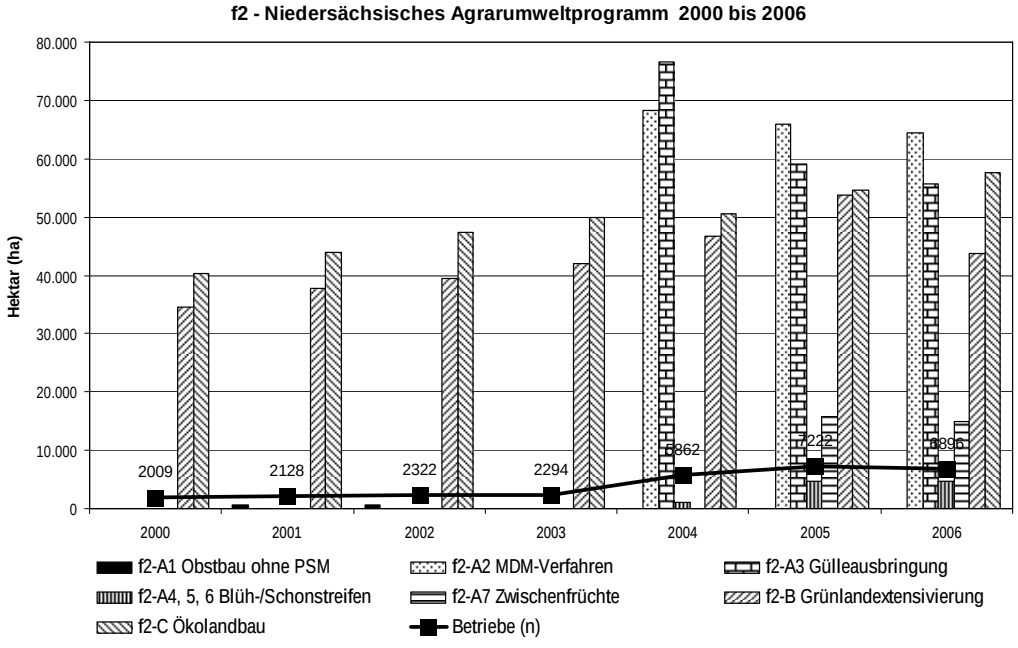
		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Veränderung 2000-2006 [3]	
	Maßnahme	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe %	Fläche %
f1	**Gefährdete Haustierrassen**	76 [1]	814 [2]	167 [1]	4.492 [2]	224 [1]	6859 [2]	k. A.	6862 [2]	197 [1]	6787 [2]	186 [1]	7166 [2]	169 [1]	6973 [2]	122 [1]	757 [2]
f2	**Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU)**																
f2-A1	Herbizidverzicht bei Obstkulturen	0	0	4	714	2	666	1	2	1	2	0	0	0	0	-100	-100
	Herbizidverzicht bei Obstkulturen mit Begrünung	0	0	1	0,2	1	21	1	21	1	21	1	23	1	20	0	12.534
f2-A2	MDM-Verfahren									1.928	68.274	1.838	65.869	1.817	64.431	-6	-6
f2-A3	Umweltfreundliche Gülleausbringung									1.257	76.625	1.245	59.127	1.169	55.738	-7	-27
f2-A4	Blühflächen auf Stilllegungsflächen									179	1.129	155	1.062	155	1.035	-13	-8
f2-A5	Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen									6	6	659	3.553	696	3.736	11.500	65.308
f2-A6	Schonstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen									5	33	4	25	4	27	-20	-19
f2-A7	Zwischenfrüchten oder Untersaaten											650	15.686	633	14.974	-3	-5
f2-B	Extensive Grünlandnutzung	949	34.602	1.020	37.668	1.069	39.380	1.174	41.981	1.370	46.791	1.555	53.822	1.247	43.632	31	26
f2-C	Ökologische Anbauverfahren	1.039	40.310	1.068	43.846	1.205	47.445	1.066	49.855	1.058	50.641	1.067	54.704	1.128	57.679	9	43
f2-D	Zehnjährige Stillegung	18	32	30	58	37	74	40	80	42	99	39	82	38	78	111	142
	Zehnj. Stillegung mit Anlage/Pflege von Hecken	3	2	5	5	8	8	12	10	15	19	9	9	8	7	167	230
f3	**Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten**																
f3-a	Biotoppflege	0	0	31	4.356	42	5.338	54	7.124	59	7.253	65	7.600	59	7.491 [4]	90	72
f3-b	Feuchtgrünland	341	3.353	371	3.829	451	4.955	504	5.554	523	6.081	553	6.654	527	6.362	55	90
f3-c	Dauergrünland	376	3.401	492	4.153	577	4.595	630	5.439	651	5.861	611	5.767	585	5.549	56	63
f3-d	Nordische Gastvögel	58	1.420	110	5.476	139	6.554	139	5.931	146	7.371	246	8.627	233	7.359	302	418
f3-e	Ackerrandstreifen	43	287	145	751	169	916	175	979	176	1.073	183	1.150	145	1.016	237	254
f4	**Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch gewässerschonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung**																
f4-a	Extensivierung/Beibehaltung der Grünlandnutzung	102	739	172	1.456	233	2.010	250	2.027	252	2.045	230	1.935	218	1.680	114	127
f4-b	Umwandlung von Ackerflächen in Extensivgrünland	36	208	109	688	153	1.090	179	1.340	182	1.353	169	1.231	157	1.017	336	389
f4-c	Grundwasserschonende Bewirt. stillgelegter Ackerflächen	287	1.758	695	4.198	891	5.500	943	5.932	944	5.874	813	5.122	732	4.451	155	153
f4-d	Ökolandbau in einem Betriebsteil	4	32	9	104	10	85	8	73	7	64	7	56	3	31	-25	-5
f4-e	Gewässerschonender Ökolandbau	51	1.961	65	2.443	81	3.294	102	3.835	103	3.794	95	3.381	86	3.130	69	60

1) Anzahl Verträge. 2) Anzahl Tiere. 3) bzw. für den Zeitraum der Teilnahme oder des Maßnahmenangebots. 4) Abweichende Quelle: Abschlusstatistik AUM Mittelbedarf 2006 des SLA.
Anmerkung: Die Auswertungen basieren auf den Eintragungen der Landwirte in den Flächen- und Nutzungsnachweisen für die Teilnahme an den AUM im jeweiligen Antragsjahr.

Quelle: Auswertung der Förderdaten in den GFN des InVeKoS 2000 bis 2006, eigene Berechnungen.

Abbildung 6.1 zeigt den Förderverlauf für die NAU-Maßnahmen. Es wird bei allen Maßnahmen ein stetiger Anstieg der geförderten Fläche bis 2004/2005 deutlich, was für eine zunehmende Akzeptanz der Maßnahmen spricht, während zum Jahr 2005/2006 erstmalig ein Rückgang erfolgt. Die Teilnehmer(Betriebs-)zahlen verhalten sich analog. Dieser Verlauf manifestiert sich für fast alle NAU-Maßnahmen mit Ausnahme des Ökolandbaus und erklärt sich aus der Aussetzung von Erst- und Folgeanträgen für die meisten Maßnahmen in den Jahren 2004, 2005 und 2006. In der Grünlandextensivierung war darüber hinaus eine Umstellung der Vertragsvarianten von der gesamtbetrieblichen Grünlandextensivierung auf die einzelflächenbezogene und die ergebnisorientierte Grünlandextensivierung absehbar, was evtl. für einige Landwirte Grund war, keine Folgeanträge für die betriebliche Grünlandextensivierung zu stellen. Am Beispiel der MDM-Verfahren (f2-A2) und der Zwischenfrüchte (f2-A7) mit nur einem Antragsjahr wird deutlich, dass auch innerhalb einer fünfjährigen Vertragslaufzeit in nicht unerheblichem Umfang Betriebe bzw. Flächen aus der Förderung ausscheiden: Bei den MDM-Verfahren fand innerhalb von drei Jahren ein Rückgang der Förderfläche um 5,6 % und bei dem Zwischenfruchtanbau innerhalb von zwei Jahren um 4,5 % statt.

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe am NAU (f2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



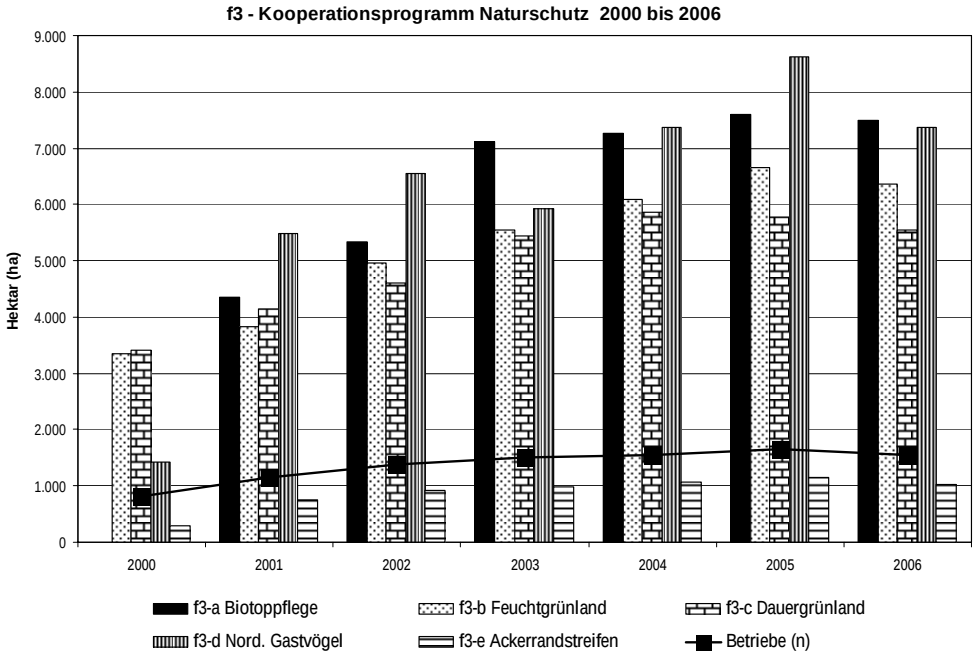
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der GFN des InVeKoS 2000 bis 2006.

Die Kennziffern der Ökolandbauförderung (f2-C) zeigen eine stetige Zunahme der geförderten Fläche innerhalb des PROLAND-Förderzeitraums. Die Kennwerte der Teilnehmer sind hingegen Schwankungen unterworfen (Rückgänge in den Jahren 2003 und 2004),

zeigen insgesamt aber auch eine Zunahme um 89 Betriebe. Während der geförderte Flächenumfang damit um 17.369 ha oder gut 30 % gestiegen ist, und die durchschnittliche Hektarzahl je Betrieb von knapp 40 ha auf gut 51 ha zugenommen hat, ist die Teilnehmerzahl nur um knapp 8 % gestiegen. Die Ökolandbauförderung zeigt folglich einen Trend hin zu größeren Betrieben.

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3- Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten), die mit den NAU-Maßnahmen teilweise auf der Fläche kombiniert werden konnten, sind ebenfalls sowohl bei Teilnehmerzahlen als auch im Umfang der Förderfläche bis zum Jahr 2005 kontinuierlich gewachsen und erreichen im Jahr 2006 mit zusammen rund 27.777 ha einen Anteil von knapp einem Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Niedersachsen. Innerhalb der Teilmaßnahmen haben am stärksten die zu Beginn der Förderperiode neu eingeführte Teilmaßnahme Biotoppflege (f3-a) und die Förderung von Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel (f3-d) an Flächenumfang zugenommen (Abbildung 6.2).

Abbildung 6.2: Vertragsflächen (ha) und teilnehmende Betriebe (n) im Vertragsnaturschutz (f3) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



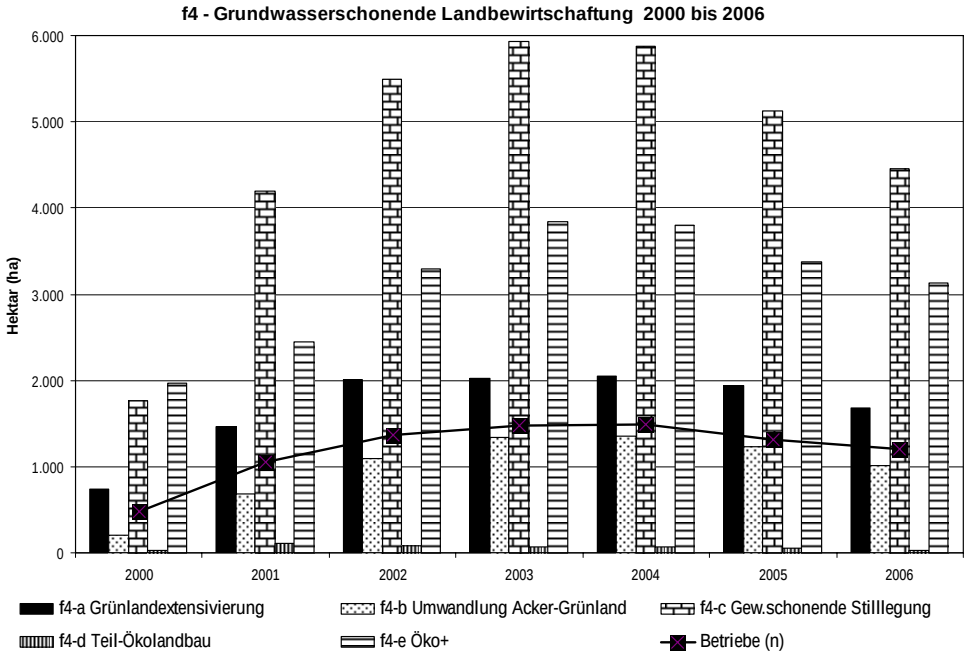
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der GFN des InVeKoS 2000 bis 2006.

Bemerkenswert ist, dass die Biotoppflege von sehr wenigen Teilnehmern umgesetzt wird. Dies ist damit zu erklären, dass große Schäfereibetriebe im Rahmen der Heidepflege an dieser Maßnahme teilnehmen. Ein einzelner Schäfer allein bewirtschaftet mehr als die Hälfte der Vertragsfläche. Im Gegensatz zu anderen Ländern verfügt das Ackerrandstrei-

fenprogramm (f3-e) in Niedersachsen trotz enger Kulisse über eine verhältnismäßig große Akzeptanz, was für eine gute Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahme spricht. Auch die beiden Grünlandprogramme (f3-b und f3-c) haben im Förderzeitraum kontinuierlich zugenommen und sich ab 2004/2005 auf hohem Niveau eingependelt.

Bei den im Jahr 2000 neu eingeführten Maßnahmen zum Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten (f4) ist eine kontinuierliche Steigerung der Inanspruchnahme bis zum Jahr 2003 zu erkennen, mit nachfolgender Stagnation im Jahr 2004 und einer deutlichen Abnahme des Förderflächenumfangs zum Jahr 2005. Vom Rückgang waren insbesondere die Maßnahmen grundwasserschonende Stilllegung (f4-c) und der Ökolandbau (f4-e) betroffen. Die Zahlen der teilnehmenden Betriebe zeigen einen analogen Verlauf. Der Verlauf der Kennzahlen lässt sich auf die Förderbedingungen zurückführen: Im Jahr 2003 war der Einstieg für neue Teilnehmer nur in den Amtsbezirken der ehemaligen Bezirksregierungen Hannover und Braunschweig möglich. Ab dem Jahr 2004 wurde die Maßnahme f4 geschlossen, der Neueinstieg war landesweit nicht mehr möglich.

Abbildung 6.3: Vertragsflächen im Grundwasserschutz (f4) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der GFN des InVeKoS 2000 bis 2006.

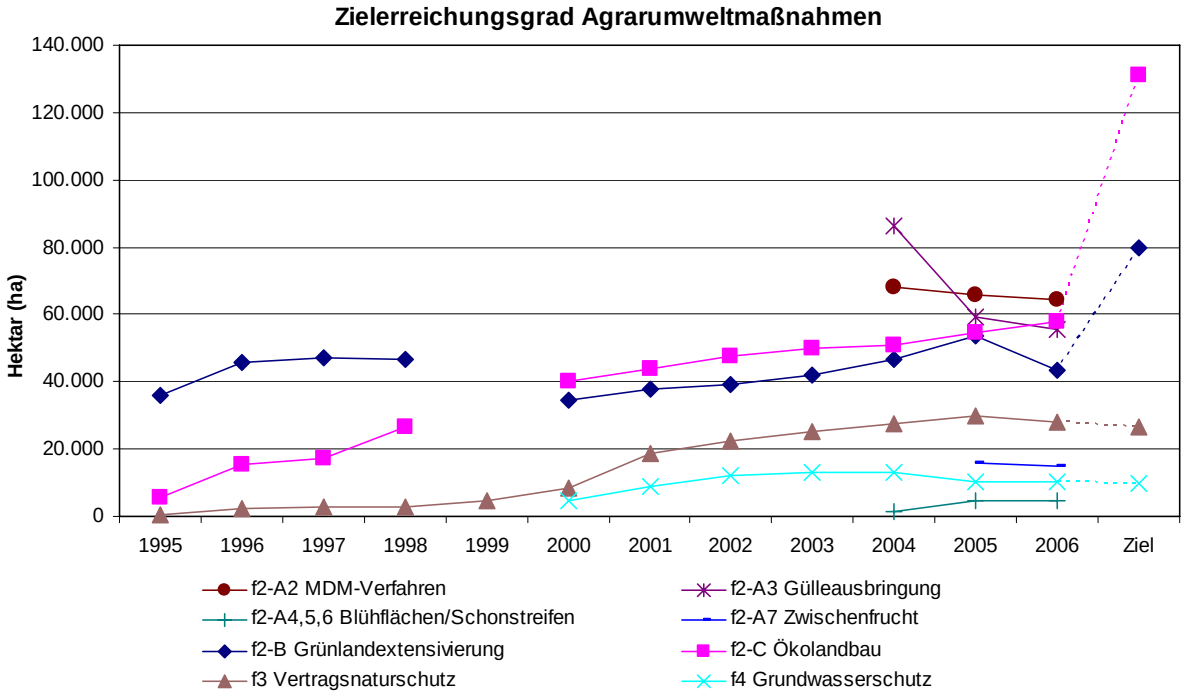
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Nach Ablauf der Förderperiode kann die erzielte Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen an den im Entwicklungsplan des Landes Niedersachsen ausgewiesenen operatio-

nellen Zielen gemessen werden. Bei der Einführung der Modulationsmaßnahmen haben die Programmplaner solche Zielfestlegungen nicht getroffen, die Zielerreichung des Outputs entzieht sich mithin einer Bewertung. Zur Einordnung wird das operationelle Ziel der Inanspruchnahme im Zeitablauf gegenübergestellt (siehe Abbildung 6.4).

In der Gesamtschau über alle Maßnahmen haben sich nach Ablauf der Förderperiode die bereits zur Halbzeitbewertung festgestellten Trends bestätigt, wobei allerdings bei den meisten Maßnahmen zum Ende der Förderperiode eine leichte bis deutliche Abnahme des Förderflächenumfangs zu verzeichnen ist. Gemessen am Grad der Zielerfüllung haben sich die Agrarumweltmaßnahmen f1, f3 und f4 als besonders erfolgreich erwiesen. Diese hatten die gesteckten Förderziele bereits zur Halbzeit der Förderperiode erreicht oder die Zielwerte sogar überschritten.

Abbildung 6.4: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

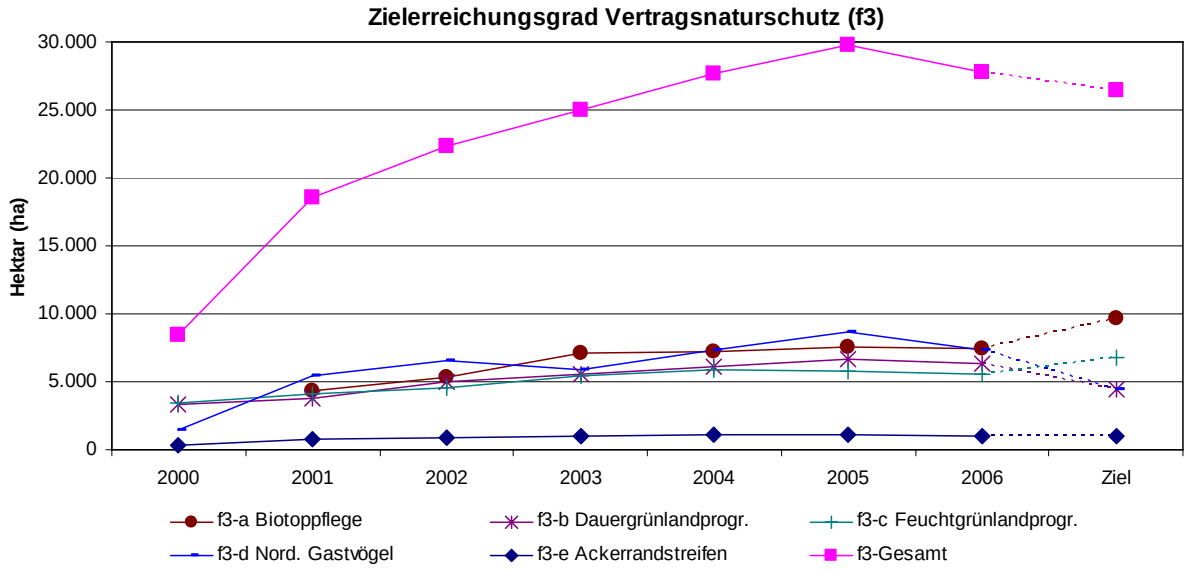


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von InVeKoS-/Förderdaten sowie LWK Hannover (1999).

Die Maßnahmen des NAU (f2) konnten – soweit bewertbar- ihre hoch gesteckten Förderziele nicht erreichen. Die beiden zentralen Teilmaßnahmen Grünlandextensivierung (f2-B) und ökologische Anbauverfahren (f2-C), die mit relativ hohen Förderzielen in Bezug auf den angestrebten Förderflächenumfang gestartet sind (10 % der Grünlandflächen bzw. 5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche), haben bis zum Auslaufen der Förderung zwar an Fläche zugenommen. Allerdings hat der Flächenzuwachs nicht in dem erforderlichen Um-

fang stattgefunden, um die operationellen Ziele zum Ende der Förderperiode zu erreichen. Während ökologische Anbauverfahren auch im letzten Förderjahr 2006 steigende Teilnehmerzahlen zu verzeichnen hatten, sind Teilnehmer der Grünlandextensivierung in größerem Umfang aus der Förderung ausgeschieden: Es wurde nur gut die Hälfte des operationellen Ziels erreicht (Abbildung 6.4). Eine Fortsetzung auslaufender Verträge in 2006 wurde allerdings sowohl den Teilnehmern ökologischer Anbauverfahren als auch den Teilnehmern der Grünlandextensivierung ermöglicht. Sowohl Erst- als auch Folgeanträge waren bei der langjährigen Stilllegung jedoch nicht möglich, sodass nach stetigem, aber langsamem Flächenzuwachs bis 2004, die Teilnahme in den letzten beiden Förderjahren wieder gesunken ist. Aufgrund der ohnehin geringen Akzeptanz weist die Maßnahme einen sehr geringen Zielerreichungsgrad auf und wird im neuen Programm nicht mehr angeboten.

Abbildung 6.5: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3) im Förderzeitraum 2000 bis 2006

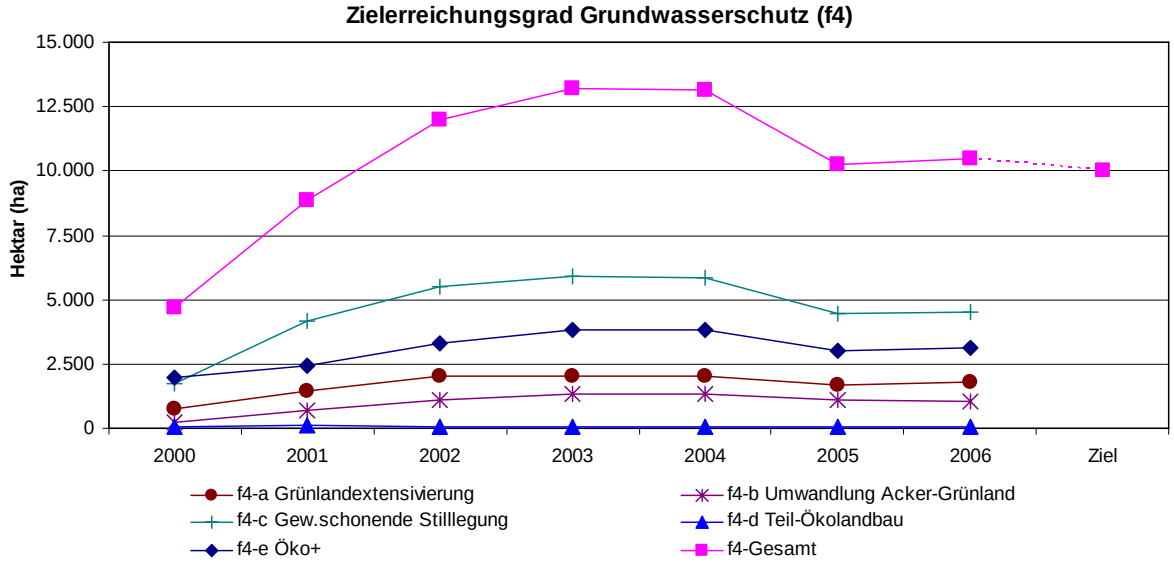


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von InVeKoS-/Förderdaten.

Im Gegensatz zu den NAU-Maßnahmen (f2), zeigt der Vertragsnaturschutz (f3) insgesamt einen guten Zielerreichungsgrad (Abbildung 6.5). Das operationelle Ziel von 26.450 ha wurde bereits im Jahr 2004 überschritten und in 2005 weiter ausgebaut. In Betrachtung der Teilmaßnahmen zeigt sich, dass lediglich die Biotoppflege (f3-a) ihr ambitioniertes Ziel von 9.700 ha verfehlt hat und das Feuchtgrünlandprogramm (f3-c) an der Untergrenze des Zielhorizontes von 5.500 bis 8.000 ha liegt, während die anderen Maßnahmen die gesetzten Ziele zum Teil deutlich überschreiten. Im Hinblick auf die gesetzten Ziele kann der Vertragsnaturschutz somit als erfolgreich eingestuft werden.

Die Fördertatbestände der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen (f4) zusammen genommen hatten schon zur Halbzeit der Förderperiode ihr Förderziel überschritten. Operationelle Ziele für die einzelnen Fördertatbestände sind im EPLR nicht formuliert worden. Der Neueinstieg in das Förderprogramm wurde ab 2003 sukzessive und ab 2004 völlig ausgeschlossen. Die Teilnehmerzahlen sind dementsprechend in den letzten beiden Förderjahren leicht zurück gegangen, liegen in ihrer Summe aber auch 2006 noch über dem angestrebten operationellen Ziel von 10.000 ha geförderter Fläche. Auch die Grundwasserschutzmaßnahmen können im Hinblick auf die gesetzten Ziele als erfolgreich eingestuft werden.

Abbildung 6.6: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Grundwasserschutzmaßnahmen (f4) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von InVeKoS-/Förderdaten.

6.5 Administrative Umsetzung

Zur Halbzeitbewertung und Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) wurden umfangreiche Untersuchungen zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der AUM, zur Antragstellung und Bewilligung sowie zur Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme vorgenommen. Für die Ex-post Bewertung wurden keine neuen, maßnahmenspezifischen Untersuchungen im Rahmen der Verwaltungsanalyse durchgeführt. Die Bewertung von Verwaltsaufwendungen und -kosten im Vergleich der Maßnahmen auf Programmebene wird im Modulbericht „Implementationskostenanalyse“ dargestellt.

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die nachfolgende Tabelle 6.6 gibt eine Übersicht der jeweils aktuellsten Fundstellen der Evaluierungsergebnisse. Da bei gebotener Kürze des Berichts Wiederholungen vermieden werden sollen, wird in den Fällen, in denen bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine abschließende Bewertung von Indikatoren erfolgte, auf den entsprechenden Bericht verwiesen. Die genaue Fundstelle erschließt sich über die Nummer und die Bezeichnung der Frage bzw. des Kriteriums oder Indikators, wobei in der ersten Spalte der Tabelle 6.6 die offizielle Nummerierung der Fragen, Kriterien und Indikatoren aus den Gemeinsamen Bewertungsfragen der KOM genutzt wird (EU-KOM, 2000b). In Spalte 2 wird dagegen nur stichwortartig der Text der Gemeinsamen Bewertungsfragen verwandt, um den Wiedererkennungswert bei gebotener Kürze zu wahren. In den nachfolgenden Bewertungstabellen des Kapitels 6.6 sind diese Stichworte der Übersichtlichkeit halber weiter verkürzt worden. Hinzu kommen dort Subindikatoren der Gemeinsamen Bewertungsfragen, die i. d. R. mit a), b), c) etc. gegliedert werden.

Wird in der Tabelle 6.6 als Fundstelle auf die Ex-post-Bewertung verwiesen, ist zu berücksichtigen, dass in dem hier vorliegenden Bericht in hoch aggregierter Form Ergebnisse dargestellt werden, die auf den Modulberichten „Ökoeffizienz“ und „Landschaft“ beruhen. Die genannten Modulberichte sind Bestandteil der Ex-post-Bewertung und liegen in separaten Dokumenten vor. Dort sind auch Methodik und Datengrundlagen detailliert dokumentiert.

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen Festlegungen getroffen werden mussten, um bspw. Kriterien zu operationalisieren. Für Begrifflichkeiten wie „hauptsächlich“, „Extensivfrüchte“, „traditionell“ etc. wurden in der Halbzeitbewertung Festlegungen getroffen. Gleiches gilt für die Interpretation und Abgrenzung von Kriterien und Indikatoren. Die umfassende Herleitung ist der Halbzeitbewertung zu entnehmen.

Tabelle 6.6: Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse

Fragen, Kriterien und Indikatoren		aktuellste Fundstelle
VI.1.A Ressourcenschutz Boden		
VI.1.A-1.	Verringerung der Bodenerosion.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.A-2.	Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht), bearbeitet unter Indikator VI.1.B-1.1
VI.1.A-3.	Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B Ressourcenschutz Wasserqualität		
VI.1.B-1.	Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.	
VI.1.B-1.1.	Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-1.2.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-1.3.	Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-2.	Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe (vom Oberboden landwirtschaftlicher Flächen oder dem Wurzelraum) in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden (Auswaschungen, Oberflächenabflüsse, Erosion).	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-3.	Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-4.	Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.C Ressourcenschutz Wasserquantität		
VI.1.C.	In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A Biologische Vielfalt, Flora und Fauna		
VI.2.A-1.1.	Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.2.	Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.3.	Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verringerung von Produktionsmitteln und der Artenvielfalt.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A-2.	Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen [landwirtschaftliche Kulturarten (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Viehhaltung), Fruchtfolgen, Bodenbedeckungen während der entscheidenden Zeiträume, Größe der Schläge], die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-3.	Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.B Biologische Vielfalt, Habitate		
VI.2.B-1.	Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-2.	Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-3.	Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.C Biologische Vielfalt, Tierrassen und Pflanzensorten		
VI.2.C-1.	Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3 Schutz von Landschaften		
VI.3-1.	Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-2.	Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-3.	Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-4.	Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?

In der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des PROLAND werden Wind- und Wassererosion als Gefährdungsursachen für den Boden beschrieben (ML, 2000, S. 81 f). Die hohen Flächenanteile erosionsgefährdeter LF konnten in der Evaluation bestätigt werden. So müssen 1,48 Mio. ha als wind- und 0,34 Mio. ha als wassererosionsgefährdet gelten (jeweils Gefährdungsstufen ‚mittel’ bis ‚sehr hoch’). Eine besondere Gefährdung durch Wassererosion ist unter ackerbaulicher Nutzung beim Anbau von Hackfrüchten und Mais/CCM gegeben, deren Anbau stark zugenommen hatte. Im Jahr 2005 beträgt der Anteil von Silomais an der Ackerfutterfläche 75 % (Kap. 6.7.1). Daraus ableitend kommt die Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) zu dem Ergebnis, dass „ressourcenschonende Anbauformen gefördert“ werden sollen.

Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.A-1. Verringerung der Bodenerosion								
VI.1.A-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion unterliegen	**59.646**		**75.664**		**184.046**		**181.890**	
a) Art der Bodenerosion	--		--		--		64.431	35,4
b) Art der Bodennutzung/ Bewirtschaftung	20.952	35,1	29.320	38,8	103.442	56,2	100.519	55,3
c) hauptsächlich Bekämpfung	0	0,0	21	0,0	68.297	37,1	64.451	35,4
d) Verbot von Grünlandumbruch	38.694	64,9	46.344	61,3	82.075	44,6	82.476	45,3
Kriterium VI.1.A-2. Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert								
► vgl. Frage VI.1.B. in diesem Bericht.								
Kriterium VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Die Tabelle 6.7 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Bodenschutzwirkung im Hinblick auf Bodenerosion haben. Hinsichtlich der stofflichen Belastung des Bodens wird auf die Frage VI.1.B. verwiesen, da diese Sachverhalte überwiegend für den Gewässerschutz von Belang sind.

Es zeigt sich, dass der **Förderflächenumfang** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 um über 120.000 ha zugenommen hat. Das ist im Wesentlichen auf die 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen zurückzuführen. Mit dem Förderflächenumfang können theoretisch 14 % der wind- bzw. 61 % der wassererosionsgefährdeten Fläche erreicht werden (Bezugsjahr 2005).

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modulbericht „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen sowohl für wind- als auch für wassererosionsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung[6] deutlich, dass

- neben einigen NAU-Maßnahmen auch Grundwasser- (f4) und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3) positive und z. T. sehr positive Erosionsschutzwirkungen haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f2-A2, f2-D, f4-b, f4-c und f2-A1 (nur bei Winderosion);
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f2-A7, f2-B, f2-C, f3-b, f4-a, f4-d, f4-e und f2-A1 (nur bei Wassererosion);
- nicht alle NAU-Maßnahmen hinsichtlich ihrer Erosionsschutzwirkung gleich zu bewerten sind, wie in der Ex-ante-Bewertung dargestellt: Neben Teilmaßnahmen mit sehr positiven und positiven Wirkungen gibt es auch einige ohne relevante Bodenschutzwirkungen;
- das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit vier Maßnahmen, darunter nur einer flächenstarken Maßnahme, recht schmal ausfällt.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** fokussieren auf wind- und wassererosionsgefährdete Gebiete mit ‚mittleren’ bis ‚sehr hohen’ Gefährdungsstufen. In Relation zu den erosionsgefährdeten Flächenanteilen der LF (55 % wind- bzw. 13 % wassererosionsgefährdete LF) zeigen sich als eher gering einzuschätzende durchschnittliche Treffgenauigkeiten von 42 % (Maßnahmen mit Winderosionsschutzwirkung) und 19 % (Maßnahmen mit Wassererosionsschutzwirkung). Damit werden de facto nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- bei Maßnahmen mit Winderosionsschutzwirkung: Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (100 % Treffgenauigkeit), Zwischenfruchtanbau und Untersaaten (88 %), Stilllegung im Grundwasserschutz (68 %), die Ökolandbauvariante der Grundwasserschutzmaßnahmen und der NAU-Ökolandbau (jeweils 56 %);
- bei Maßnahmen mit Wassererosionsschutzwirkung: PSM-Verzicht im Obstbau (97 % Treffgenauigkeit), langjährige Stilllegung (45 %), MDM-Verfahren und Grünlandextensivierung im Grundwasserschutz (jeweils 32 %), die Ökolandbauvariante der Grundwasserschutzmaßnahmen (27 %) und die Stilllegung im Grundwasserschutz (25 %).

[6] Die Wirkungseinschätzung wurde aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung übernommen; vgl. dazu auch Kapitel 6.2.

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** sind unter den Maßnahmen mit Winderosionsschutzwirkung insbesondere der Zwischenfruchtanbau und der Ökolandbau mit überdurchschnittlich guter Kosten-Wirksamkeitsrelation zu präferieren, während unter den Maßnahmen mit Wassererosionsschutzwirkung vorrangig die MDM-Verfahren zu nennen sind, gefolgt von der Grünlandextensivierung und dem Ökolandbau, wenn man die Flächenrelevanz der Maßnahmen mit berücksichtigt. Auch die Maßnahmen des Grundwasserschutzes haben gute Kosten-Wirksamkeitseinschätzungen, bei z. T. sogar noch besserer Wirkungsbewertung. Sie erlangen aber keine relevanten Flächenanteile aufgrund ihres geringen Förderumfanges und anderer Zielsetzung.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden:

- Nur selten wurden für die Maßnahmen eindeutige **Ziele** zum Erosionsschutz formuliert, sodass die Interventionslogik vieler Maßnahmen nicht eindeutig nachvollziehbar ist. Damit bleibt die Aussagefähigkeit einer Maßnahmenevaluation begrenzt; Ziele zum Schutz des Bodens vor stofflichen Einträgen lassen sich allenfalls in der Formulierung „Schutz des Bodens vor Beeinträchtigungen“ in unkonkreter Form wiederfinden.
- Insgesamt weisen zwölf Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Bodenerosion auf. Bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert. Wirkungen zum Schutz des Bodens vor stofflichen Beeinträchtigungen finden sich bei 18 Teilmaßnahmen.
- Keine der Maßnahmen weist eine explizite **Förderkulisse** zur Bekämpfung der Bodenerosion auf. Eine gezielte Steuerung erfolgt damit nicht, was sich z. T. in den schlechten Treffgenauigkeiten der Maßnahmen widerspiegelt. Auch im Hinblick auf den Schutz des Bodens vor chemischen Belastungen gibt es keine Förderkulissen, allerdings ist dieser Aspekt eng mit dem Grundwasserschutz verknüpft (vgl. Frage VI.1.B).
- Mit insgesamt 182.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Eindämmung der Bodenerosion. Auch für den stofflichen Bodenschutz stehen mit 88.000 ha Förderflächen in großem Umfang zur Verfügung.
- Jedoch erreichen nur 59 % dieser Förderflächen besonders wind- oder wassererosionsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen (Gefährdungsstufen ‚mittel’ bis ‚sehr hoch’). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung muss daher vor dem Hintergrund von 67 % erosionssensibler LF als gering bewertet werden.

6.6.2 Frage VI.1.B. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers?

Die Aussagen der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des PROLAND zur Situation des Grund- und Oberflächenwassers zeigt umfangreiche Problembereiche auf, die z. T. regional deutlich differenziert werden können (ML, 2000, S. 82 ff), aber nicht flächenhaft quantifiziert werden. Als besonders nitrataustragsgefährdet werden die Geestlandschaften eingeschätzt und für Regionen mit besonders hohen Stickstoffbilanzen im Nordwesten Niedersachsens werden besondere nutzungsbedingte Eintragsrisiken festgestellt. Aktuelle Belastungen des Grundwassers wurden durch das Gewässerüberwachungssystem Niedersachsen (GÜN) für Nitrate und PSM belegt[7].

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF kann im Zuge der Evaluation quantifiziert werden. Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrum Jülich (FZJ, Kunkel, 2006) auf Feldblockebene ergeben sich 0,84 Mio. ha hoch auswaschungsgefährdeter Feldblockfläche (entspricht ca. 31 % der LF). Zwischenzeitlich wurde auch die erstmalige Beschreibung der Grundwasserkörper im Zuge der Bestandserfassung zur WRRL in Niedersachsen abgeschlossen (NLfB, NLÖ und Bezirksregierung Hannover, 2004). Die Beschreibung erfolgt flächendeckend. Werden auch diese Ergebnisse auf die Feldblöcke bezogen, so ergibt sich eine Feldblockfläche von 1,93 Mio. ha, unter der die chemische Qualität des Grundwassers ‚intensiver zu untersuchen’, d. h. die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grundwasserkörper ‚unklar oder unwahrscheinlich’ ist (entspricht ca. 72 % der LF).

Tabelle 6.8 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zu verschiedenen Indikatoren von 2000 bis 2006. Bei den erfassten Indikatoren zeigt sich ein erheblicher Zuwachs bei Förderflächen mit Wasserschutzwirkung. So wurde die Fläche, die einer Verringerung von Produktionsmitteln unterliegt im Förderzeitraum auf 191.700 ha mehr als verdoppelt. Die Sicherstellung einer schützenden Bodenbedeckung ist fast ausschließlich auf die Einführung der Modulationsmaßnahmen zurückzuführen und erreicht mit über 104.000 ha einen großen Flächenumfang.

[7] Mit der Klärschlammausbringung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen wurde eine weitere potenzielle Gefahrenquelle (Schwermetalle, anorganische Schadstoffe) für das Grundwasser beschrieben.

Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.1.B-1. Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.								
VI.1.B-1.1. Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	**88.145**		**115.616**		**217.652**		**191.700**	
a) weniger chemisch-synthetische Düngemittel	49.195	55,8	68.288	59,1	214.231	98,4	188.858	98,5
b) weniger Wirtschaftsdünger/geringere Besatzdichte	79.684	90,4	111.708	96,6	123.733	56,8	128.583	67,1
c) Anbau von Extensivfrüchten	21.053	23,9	28.089	24,3	29.159	13,4	35.210	18,4
d) weniger PSM	88.145	100,0	111.021	96,0	131.127	60,2	135.963	70,9
VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden.								
VI.1.B-2.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in Grundwasserschichten führen.	**2.040**		**6.370**		**103.448**		**104.255**	
a) bestimmte Bodenbedeckung	2.040	100,0	6.370	100,0	103.448	100,0	104.255	100,0
b) andere Maßnahmen/Mittel	2	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Kriterium VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								
Kriterium VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modulbericht „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete Flächen und für Grundwasserkörper mit diffusen Stoffeintragsrisiken untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

– fast alle AUM positive Grundwasserschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f2-A1, f2-A5, f2-A7, f2-C (auf Ackerflächen), f2-D, f3-e, f4-a, f4-b, f4-c, f4-d, f4-e;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f2-A2, f2-A3, f2-A6, f2-B, f2-C (auf Grünlandflächen), f3-b, f3-c, f3-d;
– sich die Wirkungseinschätzung innerhalb der Gruppen MSL und Kooperationsprogramm Naturschutz differenziert darstellt, während alle Maßnahmen der Trinkwasserschutzmaßnahmen eine sehr positive Wirkungseinschätzung haben;
– das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit elf Maßnahmen groß ist; darunter sind allerdings nur zwei flächenstarke Maßnahmen.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen einerseits die ‚hoch’ nitratauswaschungsgefährdeten Flächen entsprechend der Analysen des FZJ. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei lediglich 27 %. Damit werden rund 9 % der sensiblen Gebiete erreicht. Andererseits werden die Ergebnis-

se der Bestandserfassung zur WRRL in die Analysen einbezogen: 72 % der Feldblöcke liegen auf Grundwasserkörpern, die ‚intensiver zu untersuchen' sind. Zwei Drittel (66 %) der Maßnahmen sind treffgenau, damit werden rund 10 % der sensiblen Flächen erreicht. Beide Maßnahmen haben somit Treffgenauigkeiten, die unter den Anteilen der als sensibel eingestuften LF liegen, sie sind damit nicht als gut einzustufen. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

– Maßnahmen auf ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdeten Flächen: Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (59 % Treffgenauigkeit), Schonstreifen (39 %), Umwandlung von Acker- in Grünland im Grundwasserschutz (38 %), Kooperationsprogramm Ackerrandstreifen (37 %), Grundwasserschutzmaßnahmen Ökolandbau, Stilllegung, Grünlandextensivierung (36, 34, 34 %) sowie weitere Maßnahmen, die knapp über 30 % Treffgenauigkeit liegen (f2-C, f2-A7, f2-A3, f2-A5, f2-A2);
– Maßnahmen auf Grundwasserkörpern, die ‚intensiver zu untersuchen' sind: Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (97 % Treffgenauigkeit), Schonstreifen (96 %), Zwischenfruchtanbau und Untersaaten (88 %), umweltverträgliche Gülleausbringung (88 %), Kooperationsprogr. Dauergrünland (79 %), Ökolandbau (auf Ackerflächen, 70 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** ist in beiden Analyseansätzen ein ähnliches Maßnahmenspektrum zu präferieren: Die umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3), der Zwischenfruchtanbau/die Untersaaten (f2-A7) und der Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (f4-d), ergänzt um den Ökolandbau im Grundwasserschutz auf ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdeten Standorten. Die Maßnahmen f2-A3 und f2-A7 haben neben einem günstigen Input-Output-Verhältnis auch hohe Flächenanteile in den sensiblen Gebieten; allerdings hat nur der Zwischenfruchtanbau eine sehr positive Wirkungseinschätzung. Die Grundwasserschutzmaßnahmen (f4) erlangen aus landesweiter Sicht keine relevanten Flächenanteile, spielen innerhalb ihrer Gebietskulisse (Wasservorranggebiete) aber eine sehr wichtige Rolle.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden:

– Für die Grundwasserschutzmaßnahmen (GSL) bestehen klar definierte **Grundwasserschutzziele**, die jedoch nur für die eng umrissene Kulisse der Wasservorranggebiete gelten. Für die MSL-Maßnahmen gelten überwiegend global formulierte Ressourcenschutzziele, mit Ausnahme der Modulationsmaßnahmen umweltfreundliche Gülleausbringung und Zwischenfrüchte/Untersaaten, die zum Ziel haben Nährstoffausträge zu reduzieren. Vertragsnaturschutzmaßnahmen haben keine Grundwasserschutzziele. Die Interventionslogik ist daher nicht bei allen Maßnahmen vollständig abbildbar und die Empfehlungen der Evaluation beschränkt.

- Insgesamt weisen 18 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Nitratauswaschung und diffuse Stoffausträge auf. Bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert.
- Die Grundwasserschutzmaßnahmen weisen eine explizite **Förderkulisse** zur Sicherung oder Verbesserung der Grundwasserqualität auf. Hier erfolgt eine gezielte Lenkung der Maßnahmen in Wasservorranggebiete, die der Sicherung der Qualität der Trinkwasserversorgung dienen (die Treffgenauigkeit der GSL-Maßnahmen liegt innerhalb ihrer Kulisse daher bei 100 %). Weitere Kulissen mit Grundwasserschutzaspekten bestehen nicht.
- Mit insgesamt fast 285.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Nitratauswaschung (und von PSM-Einträgen).
- Jedoch erreichen nur 27 % dieser Förderflächen ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen (Austragsgefährdung nach FZJ). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Wirkung gegen Nitratauswaschung muss daher vor dem Hintergrund von 31 % auswaschungssensibler LF als gering bewertet werden. Auch die Analyse der Grundwasserkörper, die ‚intensiver zu untersuchen' sind, zeigt ähnliche Ergebnisse, wenn auch auf einem anderen Niveau: 66 % der Förderflächen sind als treffgenau einzustufen, aber 72 % der LF liegen auf sensiblen Grundwasserkörpern.

6.6.3 Frage VI.1.C. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?

► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

6.6.4 Frage VI.2.A. - In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden … durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?

Die Aussagen der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage" des PROLAND zur Situation der Arten zeigt umfangreiche Problembereiche auf, die aber nicht flächenhaft quantifiziert werden konnten (ML, 2000, S. 78 ff). Treibende Kräfte des Biodiversitätsverlusts sind demnach einerseits die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (Verlust

von Strukturelementen, Entwässerung, Erhöhung von Nutzungsfrequenzen, PSM-Einsatz, hohe organische und mineralische Stickstoffdüngung), andererseits eine drohende Nutzungsaufgabe unrentabler Standorte. Anhand der Ackerwildkrautarten werden exemplarisch der Rückgang und die Gefährdung der floristischen Artenvielfalt dargestellt. Die SWOT-Analyse sieht daher einen z. T. unveränderten Rückgang von bestandsbedrohten Tier- und Pflanzenarten mit europaweitem Verbreitungsschwerpunkt in Niedersachsen, insbesondere in Grünland- und Moorbiotopen (ML, 2000, S. 95) und empfiehlt u. a. den gezielten Einsatz von Artenschutzmaßnahmen.

Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.A-1. Eine Verringerung (bzw. eine Vermeidung der Erhöhung) des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna ist erreicht worden.								
VI.2.A-1.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel durchgeführt wurden.	**81.318**		**105.946**		**217.652**		**191.700**	
a) weniger PSM	81.318	100,0	105.946	100,0	131.127	60,2	135.963	70,9
b) weniger Düngemittel	81.318	100,0	105.259	99,3	217.652	100,0	191.680	100,0
c) kein Produktionsmitteleinsatz in bestimmten Zeiträumen	10.306	12,7	16.069	15,2	10.807	5,0	13.944	7,3
VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	**81.318**		**105.946**		**131.127**		**135.963**	
a) Verzicht PSM	81.318	100,0	105.259	99,3	131.127	100,0	135.963	100,0
b) Verzicht chem.-synthetische Düngemittel	46.715	57,4	65.880	62,2	73.545	73,5	82.129	60,4
c) Verzicht organische Dünger	1.707	2,1	7.470	7,1	19.045	19,0	21.284	15,7
VI.2.A-1.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.								
VI.2.A-2.1. Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die aufgrund von Fördermaßnahmen erhalten/wiedereingeführt wurden.	**27.120**		**35.560**		**103.484**		**106.007**	
VI.2.A-2.2. Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während der kritischen Zeiträume mit einer umweltfreundlichen Vegetation/ Ernterückständen bedeckt waren.	**1.420**		**6.554**		**71.304**		**68.968**	
VI.2.A-2.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und der Auswirkungen auf die Artenvielfalt oder die Häufigkeit der Arten.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Die Tabelle 6.9 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Wirkung auf wildlebende Tier- und Pflanzenarten haben; insbesondere durch die Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes, aber auch durch die Förderung bestimmter Anbaumuster.

Bei allen Indikatoren zeigt sich, dass der Förderflächenumfang vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 stark zugenommen hat, was auf eine Steigerung in allen Maßnahmenbereichen (Grünlandextensivierung, Ökolandbau, Vertragsnaturschutz und Trinkwasserschutz) zu-

rückzuführen ist. Beim Kriterium VI.2.A-2 spielen außerdem die MDM-Verfahren mit über 64.000 ha im Jahr 2006 eine wesentliche Rolle.

Die Wirkungseinschätzungen von Maßnahmen, die eine **Verringerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel** bewirken, erfolgt in den Klassen:

– mit sehr positiver [++] Wirkung: f2-A1, f2-C (Acker), f2-D, f3-d, f3-e, f-4 sowie
– mit positiver [+] Wirkung: f2-A3, f2-A5, f2-A6, f2-B, f2-C (Grünland), f3-b, f3-c.

Auf Grünland findet generell ein viel geringerer Pflanzenschutzmitteleinsatz statt als auf Ackerland, weshalb den Grünlandmaßnahmen auch beim vollständigen Verbot des PSM-Einsatzes niemals eine starke Verringerung von Pflanzenschutzmitteln angerechnet wird.

Sehr positive Wirkungen sind jenen Maßnahmen zugeordnet worden, die auf Ackerflächen ein vollständiges Verbot des Einsatzes von PSM und chemisch-synthetischen Düngern erfordern. Auf den Ackerflächen liegt der Einsatz von PSM üblicherweise erheblich höher als auf dem Grünland. Deshalb ist den Maßnahmen Ökologischer Landbau auf Ackerflächen (f2-C), extensive Dauerkulturen (f2-A1), langjährige Flächenstilllegung (f2-D) und Artenschutzmaßnahmen auf Ackerstandorten (f3-e) eine sehr positive Wirkung zuzurechnen.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Biodiversität durch Reduzierung der Düngung ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Zu den Maßnahmen, die **umweltfreundliche Anbaumuster** sicherstellen, zählen insbesondere die MDM-Verfahren und der Ökolandbau, die ein Belassen von Ernteresten auf der Ackeroberfläche während der Winterzeit erfordern. Ökologisch bewirtschaftete Flächen werden häufiger als Bruthabitat frequentiert als gleiche Kulturen unter konventioneller Bewirtschaftung. Der Mangel an Nahrungshabitaten im Winter wird als eine Ursache für die Abnahme charakteristischer Vögel in der Agrarlandschaft gesehen. Chamberlain et al. bringen dies in Zusammenhang mit der Zunahme von Wintergetreidekulturen und der Abnahme von überwinternden Stoppelbrachen (Chamberlain et al., 2000).

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Biodiversität durch veränderte Anbaumuster ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

6.6.5 Frage VI.2.B. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, … durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)?

Die „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des PROLAND sieht im Verlust von Lebensräumen (Habitaten) eine Hauptursache des Artenrückgangs. Dabei sind sowohl quantitative (Rückgang des Grünlands in Niedersachsen) als auch qualitative Aspekte maßgeblich (ML, 2000, S. 78 ff). Die SWOT-Analyse hebt den Verlust naturnaher Lebensräume durch Nähr- und Schadstoffeinträge ebenso hervor wie den Verlust oder die Wertminderung genutzter Kulturlandschaftsbiotope und den Mangel naturnaher Strukturen insbesondere in Ackerlandschaften (ML, 2000, S. 95).

Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.B-1. Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.								
VI.2.B-1.1. Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden.	**6.754**		**14.888**		**20.267**		**20.868**	
a) Erhaltung spezifischer Bodennutzung	6.754	100,0	14.888	100,0	19.195	94,7	19.853	95,1
b) Verhinderung von Überwucherung/Nutzungsaufgabe	0	0,0	5.338	35,9	7.253	35,8	7.941	38,1
c) Habitate in Natura-2000-Gebieten [1]	--		4.833	32,5	13.506	66,6	12.169	72,3
d) Habitate mit spezifischen Arten	6.754	100,0	14.888	100,0	20.267	100,0	20.868	100,0
e) seltene Habitate	6.754	100,0	14.888	100,0	20.267	100,0	20.868	100,0
Kriterium VI.2.B-2. Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken…) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.								
VI.2.B-2.1. Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder gefährdete, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen.	**360**		**1.035**		**14.524**		**15.405**	
a) Linienstrukturen	289	80,3	924	89,2	1.092	7,5	1.023	6,6
b) nicht bewirtschaftete Flächen	360	100,0	1.035	100,0	118	0,8	86	0,6
c) Flächen mit Einzelmerkmalen	73	20,3	120	11,6	19	0,1	7	0,0
d) Biotopverbund	0	0,0	0	0,0	14.524	100,0	15.405	100,0
Kriterium VI.2.B-3. Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.								
VI.2.B-3.1. Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder -praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln/Erosionsmaterial in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate verringern/unterbinden. [2]	--		--		--		**212.129**	
VI.2.B-3.2. Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							

1) 2002 und 2004 Schätzwerte; 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005.
2) 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005; zuvor keine räumliche Auswertung möglich.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Die Gesamtlänge der Fließgewässerstrecke wird in Niedersachsen mit 180.000 km und einem Flächenanteil der Wasserfläche an der Landesfläche von 2,2 % angegeben (ML, 2000, S. 12). Die ehemals durch Gehölze (Auewald) geprägten Überschwemmungsgebiete sind in den vergangenen Jahrzehnten vielerorts durch Ackerflächen oder intensiv genutztes Grünland ersetzt worden. Bereits in den 1980er Jahren verfügten nur noch 10 % der Gewässerstrecken über eine regionaltypische Vegetation, bei nur 1 % konnte diese als artenreich und naturnah eingestuft werden (ML, 2000, S. 86).

Im Rahmen der Evaluation wurde das ATKIS-Gewässernetz für die Analyse zugrunde gelegt. Daran angrenzend liegen 1,9 Mio. ha Feldblockfläche (inkl. der angeschnittenen Feldblöcke in einem 125 m-Puffer vom Gewässerrand). Das entspricht rund 71 % der LF. Außerdem konnte ein hoher Ackerflächenanteil entlang der Fließgewässer bestätigt werden: Fast 70 % der landwirtschaftlichen Nutzungen an Gewässern ist Ackerbau.

Kriterium VI.2.B-1. Schutz von naturschutzfachlich hochwertigen Habitaten

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier die f3-Vertragsnaturschutzmaßnahmen angerechnet.

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz von Habitaten von 2000 bis 2006. In diesem Zeitraum hat sich der Förderflächenumfang auf fast 21.000 ha mehr als verdreifacht. Ein Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Schutz seltener Habitate mit Vorkommen spezifischer Arten, deren Erhaltung ein zentrales Anliegen des Vertragsnaturschutzes ist.

Den flächenmäßig größten Beitrag liefern die drei Kooperationsprogramme Feuchtgrünland, Dauergrünland und Biotoppflege. Die Ackerrandstreifenmaßnahme trägt mit gut 1.000 ha zum Schutz hochwertiger Habitate bei. Alle genannten Maßnahmen haben während der Förderperiode einen Flächenzuwachs von über 50 bis 230 Prozent erlangt. Sie werden mit einem sehr positiven [++] (f3-a) und positiven [+] (f3-b, f3-c, f3-e) Wirkungsbeitrag eingeschätzt.

► Eine ausführliche Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Habitatqualität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Kriterium VI.2.B-2. Geförderte ökologische Infrastrukturen oder geförderte nicht bewirtschaftete Schläge

Ökologische Infrastrukturen, d. h. Strukturelemente der Agrarlandschaft wie Hecken, Gebüsche, Einzelbäume oder Baumreihen, Raine, Grabenstrukturen und Uferrandstreifen, Mauern und Lesesteinhaufen etc. stellen für viele Tierarten Schlüsselfaktoren ihrer Habitatausstattung dar (z. B Brut- oder Larvalhabitate, Ansitzwarten, Überwinterungshabitate)

und bieten darüber hinaus von den Wirtschaftsflächen verdrängten Pflanzenarten Rückzugsräume (z. B häufig an Grabenrändern) (Blab, Terhardt und Zsivanovits, 1989). Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f2-D,

– positiver [++] Wirkung: f3-a, f3-b, f3-e.

Der Förderverlauf zeigt eine sehr starke Zunahme geförderter ökologischer Infrastrukturen seit 2000. Landesweit betrachtet handelt es sich allerdings um einen eher marginalen Beitrag mit bestenfalls lokalen Verbesserungspotenzialen. Zur Anrechnung kamen z. T. die gesamten Förderflächen, weil die Strukturelemente nicht herausgerechnet wurden[8].

Kriterium VI.2.B-3. Schutz aquatischer Habitate (Gewässer) vor Stoffeinträgen

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen von 2000 bis 2006. Die Daten konnten für 2006 mittels GIS-Analysen erstmalig ermittelt werden. Aquatische Habitate werden dabei mangels weiterer Daten ausschließlich als Oberflächengewässer definiert. Über 200.000 ha Förderfläche tragen zum Schutz von Oberflächengewässern vor Stoffeinträgen bei.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modulbericht „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen mit Gewässerschutzwirkung untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

– fast alle AUM positive Gewässerschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f2-A1, f2-A5, f2-A7, f2-C (auf Ackerflächen), f2-D, f3-e, f4-a, f4-b, f4-c, f4-d, f4-e;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f2-A2, f2-A3, f2-A6, f2-B, f2-C (auf Grünlandflächen), f3-b, f3-c, f3-d;

– sich die Wirkungseinschätzung innerhalb der Gruppen MSL und Kooperationsprogramm Naturschutz differenziert darstellt, während alle Maßnahme der GSL-Gruppe eine sehr positive Wirkungseinschätzung haben;

– das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit elf Maßnahmen groß ist; darunter sind allerdings nur zwei flächenstarke Maßnahmen.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen alle Feldblöcke, die durch den 125 m-Puffer, der um die Gewässer gelegt wurde, angeschnitten werden. Sie nehmen ca. 71 %

[8] Im InVeKoS-Flächennachweis werden die Landschaftselemente bislang als Teilfläche eines Schlages nach Angaben der Landwirte erfasst. Im der Auswertung zugrunde liegenden Datensatz von 2005 wurden Landschaftselemente allerdings nur sehr unvollständig erfasst.

der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei 75 %, damit werden rund 11 % der sensiblen Gebiete erreicht. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen mit sehr positiver Wirkung: PSM-Verzicht im Obstbau (100 % Treffgenauigkeit), Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (91 %), langjährige Stilllegung (87 %);
- Maßnahmen mit positiver Wirkung: Schonstreifen (99 % Treffgenauigkeit), Kooperationsprogramm Dauergrünland (91 %), umweltverträgliche Gülleausbringung (82 %), Grünlandextensivierung (79 %), Ökolandbau (auf Grünland 78 %), Kooperationsprogramme Feuchtgrünland und Gastvögel (77 % bzw. 75 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** ist die umweltverträgliche Gülleausbringung (f2-A3) mit Abstand die effizienteste Maßnahme, bei jedoch nur einfach positiver Wirkungseinschätzung. Es folgen der Teil-Ökolandbau im Grundwasserschutz (f4-d), das Kooperationsprogramm Nordische Gastvögel (f3-d) und der Zwischenfruchtanbau (f2-A7). Darunter haben lediglich die Maßnahmen f4-d und f2-A7 eine sehr positive Wirkungseinschätzung. Die höchsten Flächenanteile in den sensiblen Gebieten hat die Maßnahme f2-A3, während die anderen Maßnahmen aus landesweiter Sicht unterdurchschnittliche Bedeutung haben. Die Grünlandextensivierung (f2-B) erlangt zwar nur knapp unterdurchschnittliche Kosten-Wirksamkeitswerte, jedoch hohe Flächenanteile.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden:

- Ziele zum Schutz der Oberflächengewässer werden überwiegend über andere Schutzziele indirekt mit abgedeckt (Grundwasserschutz, Bodenschutz). Lediglich die Blüh- und Schonstreifen werden als Pufferstreifen explizit auch an Gewässern vorgesehen. Damit ist bei den meisten Maßnahmen die Interventionslogik nicht vollständig nachvollzieh- und bewertbar.
- Insgesamt 19 Teilmaßnahmen weisen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen diffuse Stoffausträge in Oberflächengewässer auf. Bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert.
- Keine der Maßnahmen weist eine **Förderkulisse** auf, die im Hinblick auf den Oberflächenwasserschutz definiert wurde. Allerdings besteht bei der Anlage von Blüh- und Schonstreifen die Option, sie gezielt für den Gewässerschutz einzusetzen, wobei die Anlage von Schonstreifen nur im Landkreis Wolfenbüttel angeboten wurde.
- Mit insgesamt fast 285.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der diffusen Stoffeinträge.

– Immerhin 75 % dieser Förderflächen erreichen die sensiblen Gebiete entlang der Gewässer. Die **Treffgenauigkeit** ist vor dem Hintergrund von 71 % sensibler LF leicht positiv zu bewerten.

6.6.6 Frage VI.2.C. - In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden … durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten?

Die SWOT-Analyse stellt einen z. T. unverminderten Trend im Rückgang der alten, bedrohten Haustierrassen fest und empfiehlt eine Förderung über Haltungsprämien (ML, 2000, S. 96). Der Wert der alten Haustierrassen liegt zum einen in ihrem Genpotenzial für die weitere Züchtung. Zum anderen haben sich die alten Nutztierrassen darüber hinaus im Einsatz für Naturschutz und Landschaftspflege bewährt. Insbesondere bei der Pflege von Kulturlandschaftsbiotopen wie Magerrasen, Heideflächen, verheideten Mooren und Feuchtgrünland leisten sie wertvolle Dienste.

Im Vergleich zur Förderperiode 1995 bis 1998, in der ca. 1.000 GVE gefördert wurden (ML, 2000, S. 174), konnte bereits im Jahr 2002 eine deutliche Steigerung auf 1.350 GVE bzw. 6.859 Tiere erreicht werden. Bis 2006 wird dieses Förderniveau bei leichten weiteren Steigerungen stabilisiert. Alle geförderten Tiere sind auf der Roten Liste der GEH (Gesellschaft zur Erhaltung alter und gefährdeter Haustierrassen) geführt, ein Teil davon auch in der Roten Liste der FAO. Die Förderung erfolgt zielgerichtet, es ist ein sehr positiver Wirkungsbeitrag zu verzeichnen.

Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die genetische Vielfalt von Tierrassen oder Pflanzensorten

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]	Anzahl [n]	Anteil [%]
Kriterium VI.2.C-1. Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.								
VI.2.C-1.1. Tiere/Pflanzen, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen gehalten/angebaut werden.	**814**		**6.859**		**6.787**		**6.973**	
a) Tiere der Roten Listen [1)]	359	44,1	1.877	27,4	--		--	
b) Haltung in traditionellen Bewirtschaftungssystemen	(keine Angaben möglich)							

1) Rote Liste der FAO (IUCN/FAO, 2002).

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?

Die „quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage“ des PROLAND geht nicht explizit auf die ästhetischen Qualitäten von Landschaften und deren Erhaltung ein. Gleichwohl wird bei vielen Maßnahmen auf eine mittelbare Wirkung auf das Landschaftsbild hingewiesen (ML, 2000).

Tabelle 6.12: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
Kriterium VI.3-1. Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.								
VI.3-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebiets beitragen.	**67.526**		**90.210**		**130.947**		**132.762**	
a) Bodennutzungsformen	67.526	100,0	90.210	100,0	129.874	99,2	131.746	99,2
b) biotische Merkmale	67.526	100,0	90.210	100,0	130.947	100,0	132.762	100,0
c) Landschaftsformen/Konturen	6.827	10,1	15.007	16,6	20.566	15,7	20.879	15,7
d) Erhaltung des Wasserspiegels	9.550	14,1	9.550	10,6	62.143	47,5	57.326	43,2
Kriterium VI.3-2. Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.								
VI.3.-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zu der mit den Sinnen wahrzunehmenden kognitiven Unterschiedlichkeit der Landschaft beitragen.	**29.620**		**51.366**		**157.571**		**162.895**	
a) vielfältige Bodennutzungsformen/Fruchtfolgen	29.620	100,0	35.261	68,7	42.668	52,5	112.192	68,9
b) vielfältige biotische Merkmale	29.620	100,0	51.366	100,0	88.162	56,0	93.694	57,5
c) von Menschenhand geschaffene Merkmale	8	0,0	8	0,0	1.154	0,7	4.778	2,9
Kriterium VI.3.-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.								
VI.3-3.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die Vereinbarungen bestehen und die zur Erhaltung/Verbesserung der kulturellen/ historischen Merkmale eines Gebiets beitragen.	**3.353**		**10.293**		**14.406**		**15.319**	
a) traditionelle Kulturpflanzen oder Tiere	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
b) linienförmige Strukturen	3.353	100,0	4.955	48,1	7.153	49,7	7.378	48,2
c) punktuelle/freistehende Strukturen und Merkmale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
d) traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten	0	0,0	5.338	51,9	13.334	92,6	14.303	93,4
VI.3.-4. Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und –funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).								

► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Indikator VI.3.-1.1. Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f3-a, f4-b,

– positiver [+] Wirkung: f2-B, f2-C, f2-D, f3-b, f3-c, f3-e , f4-a, f4-c, f4-d, f4-e.

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen widerspiegelt („der Standort paust durch“).

Zur Kohärenz der Landschaft tragen in Niedersachsen im Wesentlichen jene Maßnahmen bei, die eine extensive Grünlandnutzung fördern. Dies sind die extensive Grünlandnutzung, der Ökologische Landbau und der Vertragsnaturschutz sowie die Maßnahmen zur gewässerschonenden Landwirtschaft.

Eine besonders positive Wirkung ist dem Kooperationsprogramm Biotoppflege zuzumessen, weil diese Maßnahme Nutzungsformen fördert, die sich besonders an den naturbürtigen Merkmalen der Landschaft orientieren. Die landschaftliche Kohärenz drückt sich in einem an kleinräumigen Strukturen ausgerichteten Bewirtschaftungsmosaik aus. Auch die Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland ist sehr positiv bewertet worden, weil in vielen niedersächsischen Landschaften eine Ausweitung des Grünlandanteils aus Gründen des Landschaftsschutzes positiv zu bewerten ist.

Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführt worden sind, belegen, dass es in ertragschwächeren Grünlandregionen, wie den niedersächsischen Mittelgebirgen, Beiträge dieser Maßnahme zur Stabilisierung des Nutzungsinteresses an blütenreichem Grünland geben kann. Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung kann somit Umnutzungsprozesse hin zu Nutzungsaufgabe oder Aufforstung in Ungunstlagen bzw. die Umwandlung in Ackerland in Gunstlagen abbremsen.

Indikator VI.3.-2.1. Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft stattfinden ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

- sehr positiver [++] Wirkung: f2-A4, f2-A5,
- positiver [+] Wirkung: f2-A2, f2-B, f2-A6, f2-C, f2-D, f3-a, f3-b, f3-c, f3-d, f3-e, f4-c, f4-d, f4-e.

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsformen und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000a). So kann z. B. die Stilllegung von Flächen in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft zur Vielfalt des Landnutzungsmusters beitragen. In einer Region mit einem bereits hohen Anteil an Stilllegungsflächen würde die Maßnahme neutral oder negativ für die Vielfalt der Landschaft wirken.

Den MDM-Verfahren ist eine positive Wirkung auf die Vielfalt der Landschaft zuzusprechen, weil sie im Gegensatz zur vorherrschenden Pflugwirtschaft zu differenzierten Erscheinungsbildern der abgeernteten Agrarlandschaft beiträgt.

Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen und Flächenstilllegungen tragen zur Nutzungsvielfalt in der Agrarlandschaft bei. Im Vergleich zu konventionellen Feldern weisen ökologisch bewirtschaftete Äcker eine größere Vielfalt in der Bodennutzung auf.

Eine im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführte Fallstudie hat gezeigt, dass Blühstreifen (f2-A4) in großteiligen und strukturarmen Ackerlandschaften die optische Qualität von Ackerlandschaften spürbar aufwerten. Wenn diese Streifen von Rad- und Fußwegen oder kleineren Straßen einsehbar sind und ihre Blühaspekte an die ästhetischen Erfahrungen der Erholungssuchenden anknüpfen, sind sie geeignet, zu einem positiv empfundenen Landschaftsbild beizutragen. Voraussetzung ist jedoch, dass bei der Zusammensetzung der Saatmischungen auf Blühaspekte über die ganze Vegetationsperiode geachtet wird. Die Anziehungskraft der Blühstreifen für Schmetterlinge kann zusätzlich zu einer wahrnehmbaren ästhetischen Aufwertung intensiver Ackerlandschaften beitragen.

Eine Fallstudie in Nordhessen zeigt (vgl. Modul „Landschaft“), dass die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung (f2-B) in den Mittelgebirgslandschaften zu einem beträchtlichen Anteil blütenreicher Grünlandbestände führt, obwohl die Anforderungen der Maßnahme eigentlich nicht ausreichen, um derartige Pflanzengesellschaften zu stabilisieren. Da jedoch ein bedeutender Teil der Teilnehmer weder den erlaubten Viehbesatz noch die erlaubte Stickstoffdüngermenge ausschöpft, finden sich auf ihren Schlägen überproportional häufig blüten- und artenreiche Bestände. In den Gunstlagen besteht die Gefahr einer Nutzungsintensivierung bis hin zur Umwandlung von Grünland in Ackerland.

Durch den Vertragsnaturschutz werden für den Naturschutz besonders wertvolle Gebiete geschützt, die im Regelfall über einen besonderen, sich klar von der normalen Agrarlandschaft unterscheidenden Charakter verfügen (z. B Bergwiesen des Harzes, Magerrasen, Lüneburger Heide). Ihre Erhaltung leistet aufgrund der Seltenheit dieser Lebensräume in der Agrarlandschaft einen wesentlichen Beitrag zur Vielfalt der Landschaft in landwirtschaftlich geprägten Regionen.

Eine differenzierte Nutzung von Ackerrandstreifen erhöht die erlebbare Landschaftsvielfalt. Der erhöhte Wildkrautbesatz und höhere Flächenanteil an Zwischenfrüchten steigern die visuelle Vielfalt ökologisch bewirtschafteter Felder. Stilllegungsflächen weisen teilweise besondere Blühaspekte auf.

Indikator VI.3.-3.1. Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.12 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– positiver [+] Wirkung: f2-B, f3-a, f3-b, f3-e.

Bezüglich der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000a). Indikatoren hierfür sind u. a. traditionelle Nutzungsformen wie Streuobstwiesen, Heckenlandschaften oder herkömmliche Bewirtschaftungstätigkeiten, die in der Landschaft erlebbar sind.

Zur Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft tragen insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen „Kooperationsprogramm Feuchtgrünland“ und „Kooperationsprogramm Biotoppflege“ bei. Sie sind aufgrund ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z. T. aufgrund ihrer Nutzungsformen deutlich in der Landschaft zu erkennen. Hierzu zählen versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (z. B keine Silage), z. T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit). Die Bergwiesen des Harzes, die Magerrasen des Iths, die Hochmoore und die Lüneburger Heide stellen Besonderheiten der niedersächsischen Kulturlandschaft dar, deren Erhaltung ohne die Kooperationsprogramme nur schwer zu gewährleisten ist.

Traditionelle Formen der Grünlandbewirtschaftung sind überproportional bei betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungen (f2-B) in Ungunstlagen zu beobachten. Zweischürige Mahd, Mistdüngung und Heuwerbung werden im Mittelgebirgsraum von den Teilnehmern an dieser Maßnahme überdurchschnittlich häufig praktiziert. Die Anforderungen der Maßnahme erzwingen dabei keinesfalls traditionelle Wirtschaftsweisen. Die Teilnehmer schöpfen weder den erlaubten Viehbesatz noch die erlaubte Stickstoffdüngermenge aus und bewirtschaften auffällig blütenreiche Bestände. Die Leistungen einiger Teilnehmer gehen weit über die Anforderungen der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung hinaus.

In den Marschen tritt dieses Phänomen nicht auf, doch kann die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung hier eine Bedeutung für die Erhaltung des Interesses an der Weidewirtschaft haben, welche das Landschaftsbild der Marschen in besonders charakteristischer Art und Weise prägt.

6.7 Flächennutzung in Niedersachsen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen

6.7.1 Flächennutzung in Niedersachsen auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS

Die folgende Beschreibung der landwirtschaftlichen Flächennutzung dient der Einordnung der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in den Gesamtkontext, die ausführliche Darstellung ist dem Modulbericht „Flächennutzung“ zu entnehmen.

- Im InVeKoS des Jahres 2005 werden in Relation zur Bodennutzungserhebung der Agrarstatistik 101 % der LF (2.626.500 ha) abgebildet. 58.300 ha LF (49.400 ha AF) befinden sich außerhalb der Landesgrenzen. Mit 53.383 Betrieben beträgt der Repräsentationsgrad des InVeKoS 108 %.
- Nach InVeKoS-Daten werden in Niedersachsen 2.664.500 ha LF bewirtschaftet, davon 1.901.000 ha (71 %) Acker und 757.400 ha (28 %) Grünland. Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe beträgt 46 ha LF.
- Das InVeKoS erfasst 2.959.000 GVE, dies entspricht 94 % der GVE der Agrarstatistik. Der Tierbesatz lt. InVeKoS liegt im Mittel aller Betriebe bei 1,0 GV/ha LF, der der Tierhalter bei 1,2 GV/ha LF (1,6 RGV/ha HFF). Von den Großvieheinheiten entfallen 63 % auf Rinder, 30 % auf Schweine, 4 % auf Geflügel und 2 % auf Pferde. Die Viehbesätze variieren sowohl regional als auch zwischen den Betriebsgrößenklassen deutlich. Im Mittel ermelken die Betriebe 7.200 kg/Kuh/a (Destatis, 2005). Die Milchleistung entspricht im Bundesvergleich einem Platz im Mittelfeld.
- Die Grünlandnutzung erfolgt in Niedersachsen mit einem Anteil von 82 % als Mähweiden (638.000 ha). Mit 9.300 ha oder 1,2 % des GL werden im InVeKoS Grünlandsonderstandorte wie Sandheiden, Moorheiden, Magerrasen erfasst. Diese weisen allesamt einen vergleichsweise hohen naturschutzfachlichen Wert auf. 86 % der Grünlandsonderstandorte werden von Betrieben „größer 200 ha LF“ bewirtschaftet. Hierbei handelt es sich zu einem Großteil um Betriebe in der Lüneburger Heide (Heidschnuckenhalter).
- Insgesamt 41 % der LF entfallen auf Grünland und Ackerfutter. Sie dienen damit primär der Milch- und Rindfleischproduktion. Der Anbauumfang des aus Ressourcenschutzsicht häufig als kritisch eingestuften Silomais beträgt 273.000 ha oder 75 % der Ackerfutterfläche (14 % der Ackerfläche).
- Der Anteil der Intensivkulturen[9] des Ackerbaus an der LF beträgt 49 %. Dieser steigt mit zunehmender Betriebsgröße. Auf 53 % der Ackerfläche wird Getreide angebaut.

[9] Zur Anrechung kommen: Winterweizen und -gerste, Raps, Kartoffeln, Körner- und Silomais, Gemüse.

Die dominante Getreidekultur ist Weizen mit einem Anbauumfang von 43 % der AF. Der Anteil der Sommerungen liegt bei deutlich unter einem Viertel. Typisch für Niedersachsen ist der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Anbauumfang an Kartoffeln (7 % der AF), der u. a. aus den niedersächsischen Gesundlagen in den Heideregionen resultiert. Die zunehmende Bedeutung von Industriekartoffeln in Relation zu den Speisekartoffeln ist deutlich erkennbar, ihr Anbauanteil beträgt mittlerweile 62 %. Die vom Anbauumfang wichtigste Hackfrucht ist mit rd. 107.000 ha Anbauumfang die Zuckerrübe.

– 167.000 ha LF sind stillgelegt (6,3 % der LF), hiervon entfallen auf die obligatorische Stilllegung knapp 155.000 ha (8,1 % der AF). Auf 28 % der obligatorischen Stilllegungsflächen werden Nachwachsende Rohstoffe angebaut. Knapp 11.700 ha und damit nur 0,4 % der LF sind aus der Produktion genommen worden und unterliegen dem Cross-Compliance-Standard des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes (GlöZ). 92 % der GlöZ-Flächen sind Ackerland.

– Niedersachsen wird in 8 Wirtschaftsregionen unterteilt.
  - Die Küstenregion ist stark grünlanddominiert, der Ackerflächenanteil liegt mit 40 % deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Der Ackerfutteranteil an der AF umfasst 46 %. Die Region zeichnet sich durch einen hohen Anbauumfang mit Silomais aus (71 % des Ackerfutters). Der Anteil der aus der Produktion genommenen Flächen (GlöZ) liegt mit 0,2 % unter dem Landesdurchschnitt. Die Küstenregion ist als Wirtschaftsregion der Nordwestlichen Geest zuzurechnen, weist aber einen wesentlich höheren Ackeranteil von 65 % auf. In beiden Regionen werden zusammen 876.200 RGV und damit knapp 50 % aller Rinder Niedersachsens gehalten. Dies entspricht einem RGV-Besatz bei den Tierhaltern von 1,6 RGV/ha HFF in der Küstenregion und 1,5 RGV/ha HFF auf der Geest.
  - Die Wirtschaftsregion Emsland und der westliche Bereich der Wirtschaftsregion Südoldenburg/Mittelweser sind als Veredlungs- und Geflügelregion auch über die Grenzen Niedersachsens bekannt. 80 % des Geflügels (GVE) und 75 % der Schweine (GVE) Niedersachsens werden in diesen Wirtschaftsregionen gehalten. Der GV-Besatz je ha LF ist mit deutlichem Abstand am höchsten (1,7 GV/ha LF im Emsland, 1,5 GV/ha LF in Südoldenburg). Der Ackeranteil im Emsland ist mit 90 % überdurchschnittlich. Folge der hohen Flächennachfrage in den Wirtschaftsregionen sind hohe Pachtpreise und ein unterdurchschnittlicher Anteil von Flächen, der nach dem GlöZ-Standard aus der Produktion genommen wird (0,1 % der LF, 277 ha).
  - Die Hildesheimer-Braunschweiger Lössbörde ist ein ertragsreicher und entsprechend intensiv genutzter Ackerbaustandort, geprägt durch einen hohen Ackerflächenanteil (93 %), einem unterdurchschnittlichen Anteil an aus der Produktion genommenen Flächen (GlöZ, 0,2 %), einem Getreideanteil von 65 % und einem Zuckerrübenanteil von 20 % an der Ackerfläche sowie einem geringen Viehbesatz. Nur 1,4 % aller niedersächsischen Großvieheinheiten stehen in der Börde.

Der Viehbesatz beträgt in den Tier haltenden Unternehmen im Mittel 0,3 GVE/ha LF, der Raufutterfresserbesatz 1,3 RGV/ha HFF. Die Region gilt als von Strukturelementen „ausgeräumt".

- Das im Süden Niedersachsens gelegene Weser- und Leinebergland weist einerseits überdurchschnittliche Ertragsmesszahlen auf, andererseits umfasst es aber auch die Höhenstandorte Niedersachsens mit den entsprechenden klimatischen Bedingungen. Der Ackeranteil dieser Wirtschaftsregion liegt bei 80 %, das Grünland ist regional konzentriert. Die Tierhaltung spielt nur eine untergeordnete Rolle, sodass der Tierbesatz in Tier haltenden Unternehmen knapp 0,6 GV/ha LF bzw. 1,3 RGV ha/HFF umfasst.
- In der Zentral- und Ostheide schwankt die Ertragsmesszahl kleinräumig von unter 25 bis zu 50. Der Ackeranteil an der LF beträgt 73 % (Zentralheide) bzw. 86 % (Ostheide). Auf rd. der Hälfte der Ackerfläche wird Getreide angebaut, wobei in der Zentralheide der hohe Roggenanbauumfang (26 % der Getreidefläche) die geringere Bodengüte widerspiegelt. Der für die Region typische Kartoffelanbau bindet in der Zentralheide 10 % und in der Ostheide 15 % der Ackerfläche. Weiterhin sind in der Heide Tendenzen zur regionalen Konzentration von obligatorischen Flächenstilllegungen und GlöZ-Flächen zu verzeichnen. Der Anteil der aus der Produktion genommenen Flächen nach dem GlöZ-Standard liegt mit 1,1 % (Ostheide) und 0,9 % der LF (Zentralheide) über dem Landesdurchschnitt. Der Anteil der obligatorischen Stilllegung an der AF beträgt in der Ostheide knapp 9,5 % und in der Zentralheide 10 % und liegt damit 2 Prozentpunkte über dem Landesmittel. Für die Heideregionen ist der hohe Anteil an Grünlandsonderstandorten (Heiden) charakteristisch. Der Tierbesatz ist mit 0,4 (Ostheide) und 0,7 GV/ha LF (Zentralheide) bzw. mit 1,1 RGV/ha HFF bei den Tierhaltern gering.

– Ein Zeitreihenvergleich der Jahre 2000 bis 2005 von ausgewählten Betrieben, die 88 % der in 2005 im InVeKoS erfassten LF (91 % der AF, 82 % des GL) und 72 % aller Betriebe repräsentieren, hat folgende Ergebnisse:
  - Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe steigt im Untersuchungszeitraum von knapp 53,6 auf 56,3 ha und liegt damit um rd. 6 ha über dem Durchschnitt aller im InVeKoS erfassten Unternehmen.
  - In der Summe stocken die untersuchten Betriebe ihre LF von 2000 bis 2005 um 5,5 % oder knapp 122.000 ha auf. Die Flächenausdehnung erfolgt zu 68 % durch Ackerzuwachs. Das Acker-Grünlandverhältnis bleibt im Betrachtungszeitraum annähernd konstant. Obwohl die Ackerfutteranbaufläche um rd. 5.000 ha abnimmt, steigt die Maisfläche um 33.000 ha auf einen Anbauumfang von 244.000 ha an. Damit erhöht sich der Maisanteil an der Ackerfutterfläche von 65 % auf 77 %.
  - Die dominante Rolle des Getreideanbaus an der Ackernutzung bleibt während der betrachteten Jahre mit 54 % konstant. Innerhalb der Getreidekulturen kommt es

zu Anbauverschiebungen. Der Anbauanteil von Weizen am Getreide erhöht sich von 39 % auf 43 %. Hackfrüchte nehmen geringfügig im Anbauumfang ab und partizipieren nicht an der Ausdehnung der Ackerfläche.

- Die zunehmende Bedeutung Nachwachsender Rohstoffe lässt sich an der Verdopplung ihres Anbauumfangs im Betrachtungszeitraum ablesen (2005: 40.700 ha).
- Die Betriebsgrößenklassen bis zu einer LF <30 ha partizipieren nicht an dem Flächenzuwachs. Kleinere Betriebe sind sogar von Flächenverlusten betroffen. Besonders hohe Flächenverluste sind bei diesen Unternehmen als Reaktion auf die GAP-Reform zwischen 2004 und 2005 zu verzeichnen. Die bewirtschaftete Fläche der Betriebe mit 30-50 ha LF bleibt im Beobachtungszeitraum annähernd konstant. Der Flächenrückgang der unteren Betriebsgrößenklassen schlägt sich als Flächenwachstum in den oberen Betriebsgrößenklassen nieder. Sie verbuchen einen Flächenzugang von 60.400 ha LF (Betriebsgrößenklasse: 50-100 ha LF), 84.800 ha (100-200 ha) und 57.000 ha (>200 ha). Die durchschnittliche Flächenausstattung steigt in den einzelnen Größenklassen um 7,5 % (von durchschnittlich 66 ha auf 71 ha), 13 % (von 115 ha auf 132 ha) und 23 % (von 256 ha auf 312 ha). Die Wachstumsschwelle der untersuchten Betriebe liegt (näherungsweise) bei 71 ha LF.
- Während in den Klassen „50-100 ha“ und „100-200 ha“ der Flächenzuwachs annähernd proportional über Grünland und Ackerland erfolgt, resultiert er in der ansonsten stark ackerlanddominierten obersten Klasse (>200 ha) überproportional aus einen Grünlandzuwachs. Dieser erfolgt zwischen 2004 und 2005 sprunghaft. Hieran ist u. a. die höhere relative Bedeutung von Grünland infolge der Vergabe von Zahlungsansprüchen abzulesen.
- Die Entwicklung der Ackernutzung von Betrieben >50 ha LF zeigt überproportionale Zunahmen an Getreide, insbesondere Winterweizen, Raps und Silomais und Nachwachsenden Rohstoffen in Relation zur Zunahme der Ackerfläche. Hiermit gehen Intensivierungstendenzen des Ackerbaus einher, die sich u. a. in engeren Fruchtfolgen niederschlagen.

6.7.2 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen (f1)

– Die Akzeptanz der Maßnahme ist mit 169 Teilnehmern und 6.973 geförderten Tieren gut. Die Bestandsentwicklung der geförderten Tiere ist überwiegend positiv verlaufen, allerdings mit Unterschieden zwischen einzelnen Rassen. Während die geförderten Tierzahlen bei Rindern und Schafen deutlich zunehmen konnten, haben die Pferdebestände von einem niedrigen Niveau aus weitere Verluste erlitten. Zuletzt wurden noch 25 Pferde gefördert, das entspricht einem Rückgang von 38 % seit Förderbeginn.

– Die Maßnahme ist ausschließlich auf die Erhaltung der genetischen Vielfalt gefährdeter Haustierrassen ausgerichtet. Daneben konnte durch die Fördermaßnahme auch zur Erhaltung von Landschaften beigetragen werden, insbesondere zur Pflege der Sand- und Moorheiden durch Schafe sowie der Bergwiesen durch Rinder. Durch die Prämie wird kaum ein Anreiz zur Teilnahme geschaffen. Insbesondere Züchter mit geringem Viehbestand, d. h. geringer Prämiensumme, werden abgeschreckt, wie sich etwa bei den Pferdezüchtern zeigt.

6.7.3 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU, f2)

6.7.3.1 Herbizidverzicht bei Obstkulturen (f2-A1)

– Seit der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist die Akzeptanz durch das Ausscheiden eines Teilnehmers nochmals gesunken. In 2006 wurden von einem Teilnehmer nur noch 20 ha entsprechend der Auflagen der Variante mit Begrünung bewirtschaftet. Aufgrund des geringen Förderumfangs erfolgte keine detaillierte Analyse.

– Die originäre Zielgruppe der Maßnahme sind Obstbaubetriebe, vor allem im Alten Land. Durch die enge räumliche Lage von Obstanbauflächen und Gräben besteht ein hohes Eintragspotenzial von Pflanzenschutzmitteln in Oberflächengewässer. Dieses spiegelt sich in einer konkreten Belastungssituation wider. Die anvisierte Zielgruppe und das Zielgebiet wurden durch die Maßnahme nicht erreicht.

– Seit 2003 gehörte Spargel nicht mehr zu den förderfähigen Kulturen für die Maßnahme (ML, 2003), obwohl die Verminderung des hohen Herbizideinsatzes im Spargelanbau besonders wegen der oft hohen Austragsgefährdung auf Spargelstandorten aus Sicht des Grundwasserschutzes sehr positiv bewertet wurde.

6.7.3.2 Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren (f2-A2)

Teilnehmerakzeptanz

– Die MDM-Verfahren wurden in 2006 auf 1.817 Betrieben angewendet. Die Abbrecherquote ist mit 6 % relativ hoch. Die von den Teilnehmern im Förderantrag als Mulchsaatfläche gekennzeichnete und entsprechend bewirtschaftete Fläche umfasste in 2006 mit 64.416 ha rund 3,5 % der über die InVeKoS-Daten erfassten Ackerfläche in Niedersachsen. Tatsächlich gefördert wurde laut Daten des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung eine Fläche von ca. 50.500 ha.

– Die teilnehmenden Betriebe zeichnen sich durch eine hohe Flächenausstattung von im Mittel 110 ha und einen hohen Ackerlandanteil von 95 % der LF aus. Es ist davon

auszugehen, dass bevorzugt flächenstarke Marktfruchtbetriebe an dieser Maßnahme teilnehmen. Weitere auffällige Merkmale sind vergleichsweise hohe Anteile typischer Ackerkulturen, insbesondere Getreide, Raps und Zuckerrüben. Aber auch die Stilllegungsfläche ist größer als bei Nichtteilnehmern. Knapp die Hälfte aller Betriebe wirtschaftet viehlos.

– Geförderte MDM-Verfahren werden bevorzugt zu Zuckerrüben (16 % der Anbaufläche) und an zweiter Stelle zu Winterraps (12 % der Anbaufläche) eingesetzt. Auch Wintergetreide erreichen größere Anteile an der Mulchsaatfläche, allerdings nur geringe Anteile am Anbauumfang auf Landesebene, da sie in der typischen Fruchtfolge nach Hackfrüchten nicht förderfähig sind. Bei den übrigen Sommerkulturen, wie z. B. Kartoffeln oder Silomais, werden Mulchsaat- oder Mulchpflanzverfahren, gemessen an der Anbaufläche dieser Kulturen im Land, kaum eingesetzt.

– Die regionale Verteilung der MDM-Verfahren zeigt eine deutliche Konzentration im Süden und Osten Niedersachsen (s. Karte A-6.2). Einen besonders hohen Flächenanteil weisen die Bördestandorte und das angrenzende südniedersächsische Hügelland auf. Größere Anteile werden auch im Raum Lüneburg-Uelzen-Wendland, an der Mittelweser und im Osnabrücker Land erzielt. Eine äußerst geringe Inanspruchnahme findet man in den viehstarken Regionen im Westen des Landes.

Ressourcenwirkungen

– Mulch-, Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren entfalten vor allem im Bereich des Erosionsschutzes sehr positive Wirkungen. Dies bedeutet gleichzeitig auch einen höheren Schutz der Oberflächengewässer gegenüber dem Eintrag von Nährstoffen, Bodensediment und Pflanzenschutzmitteln. Die Treffgenauigkeitsanalysen zeigen mit 32 bis 36 % aber nur eine mittlere Treffgenauigkeit in den erosionssensiblen (Wasser- bzw. Winderosion) Gebieten. Vor dem Hintergrund der sehr positiven Bodenschutzwirkung und der großen Flächenrelevanz der Maßnahme sowie ihrer vergleichsweise geringen Prämie wird sie dennoch mit einem mittleren bis guten Kosten-Wirksamkeitsverhältnis bewertet.

– Die Wirkungen für den Grundwasserschutz werden einfach positiv [+] bewertet, insbesondere im Hinblick auf eine Reduzierung von Nitrateinträgen in das Grundwasser. Die Treffgenauigkeit fällt je nach Untersuchungsgegenstand leicht über- (nitratauswaschungsgefährdete Flächen) bzw. leicht unterdurchschnittlich aus (sensible Gebiete nach WRRL). In der Bewertung der Ökoeffizienz für den Grundwasserschutz schneiden MDM-Verfahren im Maßnahmenvergleich unterdurchschnittlich ab.

– Eine positive Wirkung erzielt die konservierende Bodenbearbeitung zusätzlich durch Schonung der Humusvorräte im Boden infolge des im Vergleich zur Pflugfurche verringerten Humusabbaus (Heinemeyer, 2004).

– Hinzuweisen ist noch auf die Bedeutung, die nach Ansicht einiger Autoren die konservierende Bodenbearbeitung durch erhöhte Infiltrationsleistung für den Hochwasserschutz erlangt (Schmidt et al., 2001).

– Laut Berateraussagen hat in manchen Regionen ein bedeutender Anteil der Teilnehmer (Angaben schwanken zwischen 15 und >50%) bereits vor dem Einstieg in die Förderverpflichtung Mulchsaatverfahren eingesetzt – besonders häufig in den nicht förderfähigen Kulturen nach Zuckerrüben. Damit einher gingen teilweise Arbeitszeit- und Kosteneinsparungen. Diese Teilnehmer haben mit dem Einstieg in die Förderung die Mulchsaatflächen jedoch meist ausgedehnt, auch auf andere Kulturen.

6.7.3.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlicher Technik wird ausschließlich bei Fremdausbringung gefördert. Von den drei angebotenen Verfahren Schleppschlauch-, Schleppschuhtechnik und Injektion dominiert die Ausbringung mit Schleppschlauch.

– In 2006 war die Förderfläche für die umweltfreundliche Gülleausbringung mit 55.700 ha LF leicht rückläufig, da einige Teilnehmer aus der Förderung ausgestiegen sind. Im Jahr 2005, das als Datenbasis den folgenden Ausführungen zugrunde liegt, wurde auf umgerechnet 59.100 ha LF[10] Gülleausbrigung mit umweltfreundlicher Technologie gefördert, dies entspricht 2 % der LF Niedersachsens. Die von den Teilnehmern bewirtschaftete LF umfasste 2005 insgesamt rund 105.600 ha. Rund 2 % der landwirtschaftlichen Betriebe (rund 1.200) partizipierten an der Förderung. Im Mittel erhalten die Teilnehmer für 47 ha LF Förderung.

– Die Maßnahme war nur einmalig im Jahr 2003 zur Antragstellung geöffnet. Der beschränkte Zugang für Neuantragsteller führt zu einer Verzerrung der Teilnehmerstruktur mit der Tendenz, dass sich zu einem höheren Anteil Betriebe in der Förderung befinden, die keine oder nur geringe Anpassungen für die Teilnahme zu erbringen hatten.

– Knapp die Hälfte aller Teilnehmer sind Betriebe mit einer Flächenausstattung von 50-100 ha LF. Kleine Betriebe (<30 ha LF) stellen weniger als 10 % aller Teilnehmer. Die Förderung erreicht damit kaum die kleineren Betriebe, die laut Berateraussagen vergleichsweise ältere Gülleausbringungstechnik nutzen.

[10] Die Berechnung der Förderfläche erfolgt über einen Umrechnungsschlüssel, hiernach werden 0,5 ha LF pro GVE angerechnet.

– Die an der Förderung teilnehmenden Unternehmen zeichnen sich durch eine Flächenausstattung von 85 ha und durch einen relativ hohen Ackerflächenanteil (90 %) aus. Der Maisanteil (Corn-Cob-Mix, Körner- und Silomais) beträgt im Mittel der Teilnehmer 30 %. Die Maisflächen sind für die Gülleausbringung prädestiniert.

– Eine deutliche Konzentrierung der Förderung auf die viehstarken Regionen Niedersachsens ist zu verzeichnen (s. Karte A-6.4). Die höchsten Akzeptanzraten sind in den Landkreisen Osnabrück, Cloppenburg, Oldenburg, Vechta sowie in der Grafschaft Bentheim und im Emsland auszumachen. Damit ist die umweltfreundliche Gülleausbringung die einzige AUM, die in einem nennenswerten Umfang in den viehstarken Regionen Akzeptanz findet.

– 62 % aller Teilnehmer sind Veredlungsbetriebe[11], in ihren Beständen stehen 58 % der GVE aller durch die Maßnahme geförderten Betriebe. Ein Fünftel der Teilnehmer sind Futterbaubetriebe, 16 % Gemischtbetriebe. Für die an der Förderung teilnehmenden Veredlungsbetriebe in den viehstarken Regionen gehen die Berater davon aus, dass der Einsatz umweltfreundlicher Technik durch Lohnunternehmer bereits vor der Förderung zu einem hohen Anteil Standard war. Allgemein kann unterstellt werden, dass die Gülle überwiegend auf Ackerflächen ausgebracht wird. Von den 265 Teilnehmern mit Tierhaltungsschwerpunkt „Rinder“ weisen lediglich die 36 Teilnehmer aus der Küstenregion einen für Futterbaubetriebe typischen höheren Grünlandanteil auf. Bei diesen Betrieben kann unterstellt werden, dass die Gülle (anteilig) auf Grünland ausgebracht wird. Diese Aussage deckt sich mit den Beratergesprächen, wonach die Ausbringung von Gülle auf Grünland mit den o. g. Verfahren an technische Grenzen stößt (Problem der Verstopfung).

Ressourcenwirkungen

– Die Wirkung der umweltfreundlichen Gülleausbringung für den abiotischen Ressourcenschutz besteht vor allem in der Verminderung schädlicher Ammoniakemissionen durch die verbesserte Ausbringungstechnik. Dadurch kann indirekt die N-Deposition in anderen Ökosystemen und die damit einhergehende Bodenversauerung reduziert werden.

– Weiterhin wird durch die exakten Ausbringungsverfahren eine bessere Verteilung der Gülle erreicht, sodass sich die Düngergaben zeitlich und räumlich dem Nährstoffbedarf der Pflanzen besser anpassen lassen. Gleichzeitig erfolgt eine bewusste und bessere Anrechnung der Nährstoffgehalte in der Düngeplanung. Durch eine bessere Ausnutzung des Stickstoffs im Pflanzenbestand können Mineraldünger eingespart, die

[11] Die Einteilung nach Betriebsform erfolgt nach dem Schwerpunkt der Tierhaltung. Werden mehr als 75 % der GVE als Schweine gehalten, so handelt es sich um einen Veredlungsbetrieb. In Analogie mehr als 75 % Rindvieh = Futterbaubetrieb, ohne Schwerpunkt in der Tierhaltung = Gemischtbetrieb.

Nährstoffbilanzen des landwirtschaftlichen Betriebs verbessert und eine Verringerung des Stickstoffeintrags in Boden und Wasser erzielt werden. Laut Beraterbefragung haben sich diese Verbesserungen mit Einführung der Maßnahmen tatsächlich eingestellt.

– Die Wasserschutzwirkung der Maßnahme wird daher positiv bewertet. In den nitratauswaschungssensiblen Gebieten sowie in den Zielgebieten der WRRL werden mit 31 bis 88 % mittlere bzw. hohe Treffgenauigkeiten erlangt. Die Kosten-Wirksamkeitsbewertung fällt durchgehend sehr gut aus, insbesondere auch wegen des günstigen Input-Outputverhältnisses der Maßnahme und ihrer hohen Flächenrelevanz.

6.7.3.4 Anlage von Blühflächen (f2-A5)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Anlage von Blühflächen erfolgte am Ende der Förderperiode im Jahr 2006 noch in 155 Betrieben auf einer Gesamtförderfläche von 1.035 ha. Die Abbrecherquote ist mit 13 % relativ hoch. Die Förderfläche nimmt lediglich einen Anteil von 0,6 % der stillgelegten Fläche Niedersachsens ein, der Anteil an Stilllegungsflächen ohne Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen liegt bei rund 1 %. Die Förderflächen sind signifikant kleiner als Stilllegungsflächen mit Anbau Nachwachsender Rohstoffe.

– Mit einem Median von 97 ha LF (arithmetisches Mittel 133 ha) sind teilnehmende Betriebe um 25 % größer als die Betriebe der Vergleichsgruppe. Im obersten Dezil liegt die Betriebsgröße sogar über 265 ha. Der Ackeranteil an der LF beträgt im Median 83 %. Die Mehrzahl der Teilnehmer sind flächenstarke, ackerbaulich ausgerichtete Betriebe mit hohem Anteil von Marktfrüchten wie Getreide und Raps sowie deutlich geringerem Anteil von Ackerfutter an der LF. Der Umfang stillgelegter Ackerfläche in teilnehmenden Betrieben mit im Mittel 10,9 % liegt wesentlich höher als der Landesdurchschnitt. Die teilnehmenden Betriebe haben im Durchschnitt 67 % ihrer Stilllegungsflächen mit Blüheinsaat bestellt.

– Lediglich in 12,8 % der Gemeinden Niedersachsens erfolgte die Anlage von Blühflächen (s. Karte A-6.5). Besonders hoch ist der Flächenanteil im Landkreis Osnabrück, aber auch die Landkreise Vechta und Wolfenbüttel sind als Förderschwerpunkte hervorzuheben. Die räumliche Verteilung weist insgesamt eine starke Streuung über alle Naturräume auf und lässt keine Rückschlüsse auf bestimmte Standortpräferenzen zu.

Ressourcenwirkungen

– Von den eingesäten Blühpflanzenmischungen werden vor allem Wirkungen auf eine Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft und auf das Landschaftsbild erzielt. Blühflächen dienen als wichtiger Lebensraum für die Wirbellosenfauna sowie für Feldvögel und Kleinsäuger. Aus ökologischer Sicht ist jedoch die Verpflichtung

zur jährlichen Neueinsaat im Vergleich zu dauerhaften Buntbrachen mit bedarfsweiser Nachsaat weniger günstig zu bewerten.

– Für den floristischen Biotop- und Artenschutz sind die Blühflächen von geringerer Bedeutung, weil die Einsaatarten die Entwicklung spontaner Vegetation einschränken, die aus naturschutzfachlicher Sicht teilweise gewünscht ist.

– Buntbrachen leisten in ausgeräumten Ackerlandschaften einen wichtigen Beitrag zur optischen Aufwertung des Landschaftsbildes. Auffällig blühende Pflanzen und eine differenzierte Struktur mit unterschiedlichen Wuchshöhen lassen Blühflächen als wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines attraktiven Landschaftsbildes erscheinen.

– Blühflächen auf konjunkturell stillgelegten Flächen erzielen für den abiotischen Ressourcenschutz im Vergleich zu obligat stillgelegten Ackerflächen keine oder nur geringe positive Wirkungen.

6.7.3.5 Anlage von Blüh- und Schonstreifen (f2-A5, f2-A6)

Teilnehmerakzeptanz

– Nach der Öffnung der Fördermöglichkeit von rotierenden Blühstreifen auf ganz Niedersachsen ist die Teilnehmerzahl auf 659 Zuwendungsempfänger im Jahr 2006 angewachsen. Die Förderfläche betrug 3.553 ha. Damit haben 1,8 % der förderfähigen Betriebe teilgenommen. Der Anteil der Blühstreifen an der im InVeKoS erfassten Ackerfläche beträgt aber lediglich 0,2 %.

– Schonstreifen wurden nur im Landkreis Wolfenbüttel gefördert. In 2006 haben noch vier Betriebe die Förderung auf insgesamt 27 ha in Anspruch genommen. Eine vertiefende Analyse wurde daher nicht mehr durchgeführt, die folgenden Ergebnisse auf Grundlage der Daten für das Förderjahr 2005 beziehen sich nur auf die Teilnehmer der Teilmaßnahme f2-A5.

– Teilnehmende Betriebe sind mit durchschnittlich 160 ha um beinahe 100 ha größer als Betriebe von Nichtteilnehmern. Sie bewirtschaften einen deutlich höheren Anteil ihrer LF als Ackerflächen (90 %), bauen deutlich mehr Hackfrüchte, vor allem Zuckerrüben und deutlich mehr Ölfrüchte, vor allem Raps, und etwas mehr Getreide an. Umgekehrt ist der Anteil von Ackerfutter, insbesondere von Silomais, erheblich geringer. Analog findet man Betriebszweige der Tierhaltung wesentlich seltener in teilnehmenden Betrieben, gut die Hälfte wirtschaftet viehlos. Insgesamt charakterisieren die dargestellten Kennziffern die Teilnehmergruppe als flächenstarke, ackerbaulich ausgerichtete Betriebe.

– Die Inanspruchnahme der Förderung konzentriert sich, abgesehen vom Raum Osnabrück, auf die Regionen Zentral- und Ostheide, Hildesheimer Börde und Leine- und Weserbergland (s. Karte A-6.6). Die hinsichtlich der Flächenausstattung größten Be-

triebe unter den Teilnehmern findet man mit 206 ha je Betrieb im Weser- und Leinebergland. Im Westen Niedersachsen findet die Maßnahme aufgrund der stärkeren Flächenkonkurrenz (Güllenachweisflächen) keine Akzeptanz. Die Annahme eines negativen Zusammenhangs der Inanspruchnahme mit der Standortgüte konnte durch die Analyseergebnisse nicht bestätigt werden.

Ressourcenwirkungen

- Ingesamt können der Maßnahme f2-A5 ‚Anlage von Blühstreifen' mehrere positive Ressourcenschutzwirkungen bescheinigt werden, denn neben nachgewiesenen Erfolgen für das Schutzziel Biodiversität werden auch positive Wirkungen im abiotischen Ressourcenschutz erzielt, z. B. als Erosionsschutzstreifen oder als Abstandsflächen an Gewässerrändern. Eine wichtige Funktion erfüllen sie zudem durch die Bereicherung des Landschaftsbildes in intensiv genutzten Ackerbauregionen.
- Hauptbedeutung hat die Teilmaßnahme durch die Schaffung von Lebensräumen für die Wirbellosenfauna, für Feldvögel und Kleinsäuger (Weibel und Zbinden, 1998). Unter günstigen Umständen können Blühstreifen durch Nützlingsförderung auch zur Verringerung des Schädlingsbefalls und damit des PSM-Einsatzes in der Agrarlandschaft beitragen (Thies und Tscharntke, 2000). Sie setzt sich damit von der Anlage von Ackerrandstreifen (f3-e) als Teilmaßnahme des Vertragsnaturschutzes ab, die floristische Ziele verfolgt.
- Eine im Rahmen des Moduls „Landschaft" durchgeführte Fallstudie hat gezeigt, dass Blühstreifen (f1-A4 / f1-A5) in großteiligen und strukturarmen Ackerlandschaften die optische Qualität von Ackerlandschaften spürbar aufwerten. Wenn diese Streifen von Rad- und Fußwegen oder kleineren Straßen einsehbar sind und ihre Blühaspekte an die ästhetischen Erfahrungen der Erholungsuchenden anknüpfen, sind sie geeignet zu einem positiv empfundenen Landschaftsbild beizutragen.
- Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Schaffung von „Übergangsflächen zu ökologisch sensiblen Bereichen" wurde der Schutzbeitrag für Oberflächengewässer untersucht. Blühstreifen können hier sehr positive Wirkungen entfalten, Schonstreifen wurden einfach positiv bewertet. Die Blühstreifen sind mit 69 % im Maßnahmenvergleich nur unterdurchschnittlich treffgenau; auch sind sie vergleichsweise kostenintensiv. Die Schonstreifen erzielten mit 25 ha Förderfläche zwar fast eine 100-prozentige Treffgenauigkeit, sind jedoch landesweit betrachtet ohne Flächenrelevanz. Die Gesamteinschätzung bescheinigt daher nur eine unterdurchschnittliche Ökoeffizienz für den Oberflächenwasserschutz.

6.7.3.6 Zwischenfruchtanbau (f2-A7)

Teilnehmerakzeptanz

- Im ersten Förderjahr 2005 haben 650 Betriebe (10 % der potenziell förderfähigen Betriebe) mit einer Förderfläche von insgesamt rund 15.680 ha teilgenommen, davon 6,6 % Betriebe des Ökologischen Landbaus mit rund 1.630 ha. Die mit Winterbegrünung bestellte Förderfläche umfasst knapp 5 % der gesamten Ackerfläche in der Förderkulisse, die von den Teilnehmern bewirtschaftete Ackerfläche 23 %. Die Teilnehmer bauen im Mittel auf fast 23 % ihrer Ackerfläche eine Winterzwischenfrucht an.
- Es handelt sich im Schnitt bei den Teilnehmern um besonders flächenstarke Betriebe mit einer durchschnittlichen LF von 139 ha und einer Ackerfläche von 116 ha. Rund ein Drittel sind reine Ackerbaubetriebe. Der Ackerbau zeichnet sich durch einen hohen Anteil von Zuckerrüben und Kartoffeln aus. Futterbaubetriebe spielen in der Teilnehmergruppe eine untergeordnete Rolle.
- Die Akzeptanz der Maßnahmen weist innerhalb der Kulisse relativ große Unterschiede auf (s. Karte A-6.7). Eine besonders hohe Inanspruchnahme findet man im Landkreis Lüchow-Dannenberg (31 % der förderfähigen Betriebe) und im nördlichen Teil des Landkreises Gifhorn (23 %). Erheblich geringer fällt die Teilnahmequote mit 1,6 % im Landkreis Nienburg und mit 0,9 % im Landkreis Rotenburg/Wümme aus.
- Im Hinblick auf die Bewertung der Ressourcenschutzwirkung ist hervorzuheben, dass im Vergleich zur geförderten Fläche vor Einführung der Förderung im Jahr 2003 laut Daten der Agrarstrukturerhebung lediglich im Landkreis Lüchow-Dannenberg weniger Zwischenfrucht angebaut wurde. In allen anderen Kreisen war bereits in 2003 die Anbaufläche für Zwischenfrüchte größer als die Verpflichtungsfläche ab 2005.

Ressourcenwirkungen

- Die Winterbegrünung hat mehr oder weniger konkret formulierte Boden- und Wasserschutzziele. Ihre potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist je nach Schutzziel positiv [+] (Erosionsschutz) bis sehr positiv [++] (Schutz von Grund- und Oberflächenwasser) einzustufen. Die Bodenbedeckung über Winter trägt zur Erosionsvermeidung bei und bindet den im Herbst noch im Boden befindlichen Reststickstoff. Gleichermaßen tragen Zwischenfrüchte erheblich zur Aufrechterhaltung der Humusbilanz auf Ackerstandorten bei.
- Auf den potenziell winderosionssensiblen Standorten erreicht die Winterbegrünung aufgrund ihrer Förderkulisse mit 88 % eine sehr hohe Treffgenauigkeit, während sie im Wassererosionsschutz – ebenfalls kulissenbedingt – die sensiblen Gebiete nicht erreicht. Damit erreicht der Zwischenfruchtanbau im Winderosionsschutz das mit Abstand beste Kosten-Wirksamkeitsverhältnis im relativen Maßnahmenvergleich.

– Im Hinblick auf die winterliche Nitratbindung ist zu beachten, dass die häufig sandigen Standorte in der Förderkulisse als austragsgefährdet einzustufen sind. Zwischenfrucht ist auf solchen Standorten besonders wirksam, wenn sie Hauptkulturen folgt, die aufgrund hoher N-Restmengen nach der Ernte im Hinblick auf den Grundwasserschutz als Problemkulturen anzusehen sind (Osterburg und Runge, 2007). Einzelflächenbezogene Analysen bei Teilnehmern zeigen, dass als Vorfrucht auf rund 50 % der Förderflächen eben solche Problemkulturen angebaut werden, vor allem Zuckerrüben, Kartoffeln, Silomais und Raps. Die flächenbezogene N-Bilanz wird jedoch nur positiv beeinflusst, sofern die Nährstoffgehalte der Zwischenfrucht auch in der Düngeplanung der Folgefrucht Berücksichtigung finden.

– Im Gewässerschutz muss zwischen den drei Untersuchungsgegenständen nitratauswaschungsgefährdete Flächen, sensible Gebiete nach WRRL und Oberflächengewässer differenziert werden. Die Treffgenauigkeiten im Grundwasserschutz fallen mit 32 % (Nitratauswaschungsgefährdung) bzw. 88 % (WRRL) mittel bis sehr gut aus. Im Oberflächenwasserschutz werden mit 57 % deutlich unterdurchschnittliche Werte erzielt. Die Ökoeffizienzeinschätzungen fallen im Maßnahmenvergleich dennoch durchweg überdurchschnittlich aus.

– Bei Verwendung reich blühender Zwischenfrüchte, wie sie z. B. die verschiedenen Schmetterlingsblütler oder auch Phacelia darstellen, ist eine Verbesserung der Nahrungsgrundlage für blütenbesuchende Insekten zu erwarten. Positive Wirkungen ergeben sich darüber hinaus für das Bodenleben.

6.7.3.7 Betriebliche Grünlandextensivierung (f2-B)

– Im Jahr 2005 wurden 53.800 ha extensiv bewirtschaftetes Grünland gefördert und 60.200 ha bewirtschaftet[12] (7 % des Dauergrünlands). Seitdem hat sich die Förderfläche um gut 10.000 ha vermindert. 2,5 % der niedersächsischen Betriebe nehmen an der Maßnahme teil.

– Die Teilnehmer bewirtschaften im Mittel 65,6 ha LF und sind damit überdurchschnittlich groß. 79 % der LF in den geförderten Unternehmen ist Hauptfutterfläche, die zur Berechnung des RGV-Besatzes herangezogen wird, 75 % sind Grünland. Die durchschnittliche Grünlandfläche beträgt 38,8 ha. Nichtteilnehmer zeichnen sich durch geringere Flächenausstattung (48 ha LF) und einen deutlich geringeren Grünlandanteil (52 %) aus. Mit rund 15 ha umfasst ihre Grünlandfläche durchschnittlich nur 40 % der von teilnehmenden Betrieben. Knapp zwei Drittel der Teilnehmer sind reine Grün-

[12] Die Differenz begründet sich i. d. R. in Flächen, für die die Förderbedingungen nicht bestehen, wie z. B. Flächen ohne 5-jährige Pachtverträge, Aufstockungsflächen ohne Änderungsantrag.

landbetriebe. Nur ein Viertel baut auf durchschnittlich 10 % der LF Silomais an (40 % der Nichtteilnehmer, 23 % der LF).

– 40.700 Rinder-GVE (2,5 % aller Rinder) werden in den teilnehmenden Betrieben gehalten, davon (nur) ein Drittel Milchkühe. Andere Tierhaltungsverfahren haben in den Extensivierungsbetrieben kaum Bedeutung. Der Tierbesatz entspricht durchschnittlich 0,7 RGV/ha HFF und liegt damit deutlich unter dem Landesschnitt von 1,6 RGV/ha HFF. Gleiches gilt auch für die einzelnen Wirtschaftsregionen Niedersachsens. Die Differenz zwischen RGV-Besatz in den geförderten Unternehmen und dem der Region sinkt mit steigender räumlicher Akzeptanz. Der RGV-Besatz zeigt keinen Zusammenhang zur Betriebsgröße der Teilnehmer. Die Teilnehmer der Grünlandextensivierung zeichnen sich somit durch eine flächenstarke, grünlanddominierte Tierhaltung aus, die schwerpunktmäßig auf Rinder- und Mutterkuhhaltung ausgerichtet ist. Bevorzugt entscheiden sich Betriebe für die Maßnahme, die über (absolut) viel Grünland verfügen, da die Prämiensumme auf Basis der betrieblichen Grünlandfläche berechnet wird.

– Die höchste Teilnahmerate liegt mit knapp 30 % aller geförderten Unternehmen bei Betrieben mit 10 - 30 ha LF, die höchste Förderfläche bringen allerdings Betriebe mit einer LF 100 bis 200 ha in die Maßnahme ein. Ihre Grünlandfläche beträgt durchschnittlich 70 ha, für ca. 63 ha erhalten sie Extensivierungsprämien.

– Die räumliche Verteilung der Förderung ist heterogen. Eine höhere Inanspruchnahme ist im südlichen Niedersachsen und im östlichen Landesteil auszumachen (s. Karte A-6.8). In der Zentralheide werden 17 % des Grünlands extensiv bewirtschaftet, in der Ostheide sogar 20 %, in der intensiv ackerbaulich genutzten Bördelandschaft (immerhin) 10 %.

Ressourcenwirkungen

– Der Grünlandrückgang in Niedersachsen konnte nicht gestoppt werden. Von 1997 bis 2003 verminderte sich der Grünlandanteil von 33,3 % auf 29,8 % der LF. Von 2003 bis 2007 ist in Niedersachsen (inkl. Bremen) ein weiterer Rückgang um 3,5 % auf 28,5 % Grünlandanteil zu verzeichnen (Bundestag-Drucksache 16/5886). In Regionen mit einer sehr hohen Nutzungsintensität (z. B im westlichen Niedersachsen) ist gegenwärtig der größte Grünlandrückgang zu verzeichnen.

– Die Bedeutung der Grünlandextensivierung zur Verminderung von Stoffeinträgen wird nur als bedingt positiv eingeschätzt, insbesondere aufgrund der fehlenden Auflagen zur mineralischen Düngung. Wie die Landwirtebefragung zur Halbzeitbewertung gezeigt hat, sind allerdings die Stickstoffsalden extensiv wirtschaftender Grünlandbetriebe geringer als die der intensiv wirtschaftenden Betriebe. In etwa 70 % der befragten Betriebe wurden der Viehbesatz und/oder die mineralische Düngung vermindert.

- Im Grundwasserschutz erzielt die Grünlandextensivierung auf nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und in sensiblen Gebieten nach WRRL mit Treffgenauigkeiten von 20 bzw. 59 % in beiden Fällen deutlich unterdurchschnittliche Werte. Ihren Wasserschutzzielen wird sie damit nicht gerecht. Die Ökoeffizienzbewertung fällt vor dem Hintergrund der geringen Ressourcenschutzwirkung und der schlechten Treffgenauigkeit ebenfalls unterdurchschnittlich aus.
- Für den biotischen Ressourcenschutz hat die extensive Grünlandnutzung eine untergeordnete Bedeutung. Unter der Voraussetzung, dass die Teilnehmer die Düngeauflagen deutlich unterschreiten, können jedoch artenreiche Grünländer erhalten werden.
- Für den Erhalt der Kulturlandschaft hat die Grünlandextensivierung eine regional unterschiedliche Bedeutung. Das Brachfallen von Flächen würde, ohne die Förderung der Grünlandextensivierung, vermutlich einzelne Flächen betreffen, die aufgrund ihrer Lage und ihres Zuschnittes schwer zu erreichen (hoffern) oder schwer zu bewirtschaften (Hanglage, schmale Bachtäler) sind.

6.7.3.8 Ökologischer Landbau (f2-C)

- Im Jahr 2005[13] wurden 2,1 % der LF Niedersachsens nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus gefördert und 2,4 % ökologisch bewirtschaftet[14] (Bundesdurchschnitt 4,6 %, (BMELV, 2007)). Der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Ackerlandes beträgt 1,4 %, der des Grünlands 4,9 %. 1,9 % aller in 2005 im InVeKoS erfassten Betriebe wirtschaften ökologisch.
- Von den 64.443 ha ökologisch bewirtschafteter Fläche sind 26.697 ha Acker (41 %) und 36.762 ha Grünland.
- Die regionalen Schwerpunkte der Inanspruchnahme sind das Wendland, Gebiete entlang der Elbe und Weser, die Nordheide, Teile der Landkreise Schaumburg, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Göttingen, der Hochharz, das Hannoversche Umland sowie das westliche Ostfriesland (s. Karte A-6.9). Weitestgehend ausgespart sind die Börde und die viehstarken Regionen im Westen. Der Wirtschaftsraum mit der höchsten Akzeptanz ist die Zentralheide, hier werden 5,3 % der LF ökologisch bewirtschaftet. In allen Wirtschaftsräumen ist der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Grünlands im Verhältnis zur ökologisch bewirtschafteten LF überproportional. Der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Grünlands am Grünland nimmt Spitzenwerte von 10,6 %, (Zentralheide), 8,6 % (Ostheide) und 6,7 % (Weser- und Leinebergland) ein.

---

[13] Auswertungen beruhen auf dem Jahr 2005.

[14] Abweichung zwischen bewirtschafteter und geförderter Fläche beruhen auf Flächen, für die kein Förderanspruch besteht, wie z. B Flächenzugänge ohne Änderungsantrag, Flächen ohne 5-jährige Pachtverträge etc.

- Die Bewirtschaftung von gut der Hälfte der Ökoflächen erfolgt durch Betriebe mit mehr als 100 ha LF (15 % der Teilnehmer). 57 % der ökologisch bewirtschafteten LF ist Grünland, der Anteil von Grünland an der LF beträgt im Vergleich dazu in Niedersachsen 28 %. Rund ein Drittel der Ökobetriebe sind reine Grünlandbetriebe, 11 % reine Ackerbaubetriebe. In der ackerbaudominierten Hildesheimer Börde sind 20 % der dort ansässigen Ökobetriebe reine Ackerbaubetriebe, sie bewirtschaften 1 % der Ackerfläche des Wirtschaftsraums.
- Ökobetriebe bewirtschaften die 1,3-fache LF konventioneller Betriebe (Teilnehmer: 60 ha LF, Nichtteilnehmer: 45 ha), allerdings mit regionalen Unterschieden. In der Hildesheimer Börde und der Nordwestlichen Geest ist die Betriebsgröße der Ökobetriebe geringer als die der Nichtteilnehmer, in der Ostheide vergleichbar; in der Zentralheide, dem Emsland und der Mittelverweser deutlich größer (>135 %).
- Die Auswertung für die Ackerflächennutzung bestätigen die für den Ökologischen Landbau typischen Anbaustrukturen. Sowohl der Getreide- als auch der Hackfruchtanteil ist signifikant geringer als bei den konventionell wirtschaftenden Unternehmen, innerhalb der Getreidekulturen ist der Anbauanteil von Sommerungen deutlich höher. Innerhalb der Hackfrüchte nehmen Kartoffeln einen vergleichsweise höheren Anbauanteil ein, auf <1 % der AF werden Zuckerrüben angebaut. Im Ackerfutteranbau spielt Kleegrasanbau eine dominante Rolle, die Silomaisfläche beträgt <1 % der LF (Nichtteilnehmer 10 %).
- Weitere Unterschiede hinsichtlich der Anbaustruktur bestehen in der Betriebsgrößenklasse >200 ha LF. Während konventionell wirtschaftende Betriebe stark ackerbaulich ausgerichtet sind (<1 % der Betriebe ohne Ackerland, Ackeranteil 90 %, Konzentrierung auf Marktfruchtbau mit überdurchschnittlich hohem Getreideanteil), sind Ökobetriebe eher als Futterbau- und Gemischtbetriebe einzustufen (5 % reine GL-Betriebe, durchschnittlich 37 % Acker und 75 % HFF).

Ressourcenwirkungen

- Ökologische Anbauverfahren zeichnen sich durch positive Auswirkungen auf die biotischen und abiotischen Ressourcen aus. Ursachen dafür sind hauptsächlich der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel, die Begrenzung des Viehbesatzes, der weitgehend geschlossene Betriebskreislauf sowie eine schonende Bodenbewirtschaftung.
- Insgesamt geringere Aufwendung an fossiler Energie je Hektar, vorwiegend aufgrund des entfallenden, hohen Energieaufwands zur Herstellung von mineralischen N-Düngern, Pestiziden und Futtermitteln (Köpke, 2002)[15], dadurch auch

[15] Hierdurch werden die durch die mechanischen Bearbeitungsschritte verursachten Energieaufwendungen überkompensiert.

- geringeres Treibhauspotenzial (Geier et al., 1998),
- geringeres Bodenversauerungspotenzial (Geier et al., 1998),
- höhere floristische Diversität auf Acker- und Grünlandflächen, d. h. höhere Gesamtartenzahlen von Ackerwildkräutern, höhere mittlere Artenzahlen je Fläche, höherer Anteil seltener und gefährdeter Ackerwildkräuter, höhere Deckungsgrade, vollständige und standorttypischere Ausprägung von Pflanzengesellschaften (Geier et al., 1998; Köpke, 2002; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
- höhere Vielfalt der Kleintierfauna auf Acker und Grünland (Köpke und Haas, 1997; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
- Erhaltung und Förderung landschaftsprägender Strukturen; die in den Richt- und Leitlinien der Anbauverbände auch zur Optimierung der Wirtschaftsweise gefordert werden (Nützlingsförderung, Windschutz,...).

– Der Ökolandbau hat vor allem mehr oder weniger konkret formulierte Boden- und Wasserschutzziele. Seine potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist sowohl im Bodenschutz als auch im Gewässerschutz als einfach positiv [+] einzustufen; allerdings kann er auf Ackerflächen eine sehr positive [++] Wasserschutzwirkung erreichen.

– Auf den wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht der Ökolandbau nur leicht unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten, während auf den winderosionsgefährdeten Flächen insbesondere der ökologische Ackerbau gut abschneidet, dort werden auch gute Kosten-Wirksamkeitsrelationen erreicht.

– Im Grundwasserschutz sind nitratauswaschungsgefährdete Flächen und sensible Gebiete nach der Bewertung der WRRL zu unterscheiden. Auf beiden erreicht die Maßnahme mit 27 bzw. 66 % Treffgenauigkeit durchschnittliche Werte. Die Ökoeffizienz fällt in der Gesamtbetrachtung jeweils leicht unterdurchschnittlich aus, für Ackerflächen jedoch besser.

– Entlang von Oberflächengewässern erlangt der Ökolandbau nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten; auch die Kosten-Wirksamkeit ist innerhalb des untersuchten Maßnahmenspektrums leicht unterdurchschnittlich einzustufen.

– Insgesamt kommen dem Ökolandbau damit durchschnittliche bis leicht unterdurchschnittliche Ergebnisse bei Treffgenauigkeit und Ökoeffizienz zu. Er hat innerhalb der untersuchten sensiblen Gebiete jedoch eine hohe flächenhafte Bedeutung und insbesondere auf Ackerflächen auch sehr gute Wirkungseigenschaften.

6.7.3.9 Zehnjährige Flächenstilllegung (f2-D)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Akzeptanz der Maßnahme ist gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung weiter gesunken und mit 46 Teilnehmern und einer Förderfläche von ca. 86 ha

äußerst gering. Es nehmen 8 Betriebe auf 7 ha an der Variante mit Anlage von Hecken teil. Das operationelle Ziel wurde nur zu 23 % erreicht.

– Die Teilnehmerbetriebe haben mit 199 ha im Durchschnitt und mehr als 330 ha im obersten Quartil die höchste Flächenausstattung aller Agrarumweltmaßnahmen. Die Mehrzahl sind flächenstarke Ackerbaubetriebe im Weser- und Leinebergland und der Hildesheimer Börde mit einem Ackeranteil von im Median 97 %. In der Regel findet die Stilllegung als Restflächenverwertung statt, im Median im Umfang von 1,2 % der Ackerfläche. Auf der anderen Seite weisen zwei kleine Betriebe mit einer LF von im Mittel knapp 10 ha LF einen extremen Stilllegungsanteil von 45 und 100 % auf.

Ressourcenwirkungen

– Eine vollständige Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt den bestmöglichen abiotischen und, je nach Zielstellung und Lage der Flächen, biotischen Ressourcenschutz. Darüber hinaus ergeben sich verbesserte visuelle Wirkungen für die Landschaft, insbesondere in weiträumig von Strukturelementen verarmten Ackerbaulandschaften. Insbesondere Kohärenz und Vielfalt der Landschaft können durch eine Flächenstilllegung positiv beeinflusst werden.

– Durch die gleichzeitige Anlage von Gehölzen/Hecken kann die Lebensraumeignung für weitere Tierarten der Feldflur und die visuelle Wirkung deutlich verbessert werden. Der Beitrag durch Heckenpflanzungen ist mit rund 7 ha äußerst gering.

– Vor dem Hintergrund der Untersuchungsgegenstände des Moduls „Ökoeffizienz“ ist die Ressourcenschutzwirkung der Maßnahme differenziert zu bewerten. Sowohl im Boden- als auch im Gewässerschutz kann der Maßnahme eine sehr positive [++] Wirkung attestiert werden. Im Hinblick auf Wassererosion weist sie die beste und für den Oberflächenwasserschutz eine überdurchschnittliche Treffgenauigkeit auf. Aber vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Prämiensatzes wird sie bis auf den Erosionsschutz mit einer unterdurchschnittlichen Ökoeffizienz innerhalb des untersuchten Maßnahmenspektrums eingeschätzt. Dem gegenüber steht eine sehr gute Wirkung insbesondere angesichts der Langjährigkeit der Maßnahme.

6.7.4 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten (Vertragsnaturschutz, f3)

6.7.4.1 Übersicht

– Niedersachsen förderte im Jahr 2005 zum Förderhöchststand insgesamt 28.181 ha Vertragsnaturschutzfläche. Es beteiligten sich 1.499 oder 2,6 % der im InVeKoS erfassten niedersächsischen Betrieben an dieser Maßnahme. Infolge der inhaltlichen Ausrichtung beträgt der Grünlandanteil an der Vertragsnaturschutzfläche 89 %

(26.638 ha). Nur das Kooperationsprogramm Ackerrandstreifen und Teile des Kooperationsprogramms Nordische Gastvögel umfassen ackerbaulich genutzte Vertragsflächen (3.140 ha oder 11 % Ackerland). Bei einem bedeutenden Teil (6.221 ha = 21 % der Vertragsfläche) der formell als Grünland eingestuften Fläche handelt es sich um Heideflächen und Magerrasen, sodass Grünland im engeren Sinne nur 20.063 ha (67 %) umfasst. Je nach Definition stehen zwischen 2,5 % (ohne Heiden) und 3,5 % (mit Heiden) des niedersächsischen Grünlands unter Vertrag.

– Die Vertragsfläche verdreifachte sich von 2000 bis 2004 und wuchs seitdem nur noch langsam um insgesamt 1.400 ha oder 5 %. Die größte Zunahme verzeichnete das Kooperationsprogramm Nordische Gastvögel, dessen Fläche sich von 2004 auf 2005 um 1.253 ha oder 17 % vergrößerte. Dies ist vor allem auf die Ausweitung der Kulisse zurückzuführen. Auch das Feuchtgrünlandprogramm gewann 562 ha oder 9 % hinzu. Die anderen Maßnahmen verzeichneten von 2004 bis 2005/2006 kein bedeutendes Wachstum. Das Kooperationsprogramm Dauergrünland verlor 95 ha oder 2 % der Fläche. Der Vertragsnaturschutz hat seine flächenbezogenen Ziele weitgehend erreicht.

– Die Maßnahme umfasst fünf Varianten, die insgesamt mit guter Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung beurteilt werden. Die Treffsicherheit wird bei allen Teilmaßnahmen durch eine fachlich begründete Gebietskulisse bzw. Einzelflächenauswahl sichergestellt. Die Gebietskulissen konzentrieren sich dabei i. d. R. auf besonders wertvolle oder entwicklungsfähige Gebiete innerhalb Niedersachsens und auf Schutzgebiete.

– Außerhalb der Kulissen werden grundsätzlich keine Verträge abgeschlossen. Die Kulissen tragen einerseits zur hohen Treffsicherheit der Maßnahme bei, schließen aber andererseits viele Gebiete vom Vertragsnaturschutz aus. Verschiedene interviewte Experten beklagten, dass insbesondere im Mittelgebirgsraum Kulissen für den Vertragsnaturschutz auf artenreichem, mesophilem Grünland fehlen. Karte A-6.10 zeigt die räumliche Verteilung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen als Anteile der insgesamt geförderten Fläche an der LF auf Ebene der Gemeinden.

Im Folgenden werden die einzelnen Varianten im Detail beurteilt. Die Beurteilung der biotischen Ressourcenschutzwirkung erfolgt auf Grundlage des 2008 vom NLWKN vorgelegten Berichts (NLWKN, 2008) sowie unter Verwendung der aktualisierten Halbzeitbewertung.

6.7.4.2 Kooperationsprogramm Biotoppflege (f3-a)

Teilnehmerakzeptanz

– Im Rahmen des Kooperationsprogramms Biotoppflege werden 7.600 ha Vertragsfläche von nur 65 Betrieben bewirtschaftet. Die 11 bedeutendsten Teilnehmer verfügen

zusammen über mehr als 92 % der Maßnahmenfläche. Es handelt sich bei diesen 11 Betrieben im Wesentlichen um auf die Landschaftspflege spezialisierte, sehr flächenstarke Schafhalter, die nur in zwei Fällen zusätzlich in der Rinderhaltung aktiv sind.

– Da sich die Maßnahme auf ganz spezielle Biotoptypen in einer eng gefassten Kulisse bezieht, ist sie nur für wenige spezialisierte Betriebe attraktiv. Eine Spezialisierung auf die Biotoppflege hat für das Land den Vorteil, dass die Ziele der Maßnahme von professionellen, an einer langfristigen Teilnahme interessierten Partnern umgesetzt werden. Für das Land ergibt sich daraus die Verantwortung, diesen Partnern eine langfristige Perspektive anzubieten.

Ressourcenwirkungen

– Die Wirkungen auf Biodiversität und Landschaft sind sehr hoch, wie die Untersuchungen des NLÖ/NLWKN (NLÖ, 2003; NLWKN, 2008) verdeutlichen. Sowohl im floristischen als auch im faunistischen Bereich sind große Erfolge dokumentiert worden.

– Die Ziele der Maßnahmenvariante zum Schutz von Flora und Vegetation konnten weitestgehend erreicht werden. Einzig spezifische Schutzprojekte hinsichtlich des Reptilienschutzes brachten nicht die gewünschten Ergebnisse.

– Für die Erhaltung von Biotoptypen, die auf historische Landnutzungsformen angewiesen sind, hat die Maßnahme eine herausragende Bedeutung. Dies gilt insbesondere für Heiden, Magerrasen und Bergwiesen. Ohne das Kooperationsprogramm Biotoppflege könnten viele dieser landschaftsästhetisch und kulturgeschichtlich bedeutenden Landnutzungsformen nicht erhalten werden.

– Große Erfolge konnten auch bei der Erhaltung von Moorheideflächen erreicht werden, die sich ohne Schnuckenbeweidung zu artenarmen, sekundären Birkenwäldern wandeln würden.

– Der Maßnahme kommt in allen vier Varianten eine hohe Bedeutung zur Erhaltung eines vielfältigen und kulturhistorisch geprägten Landschaftsbildes zu. Viele Vertragsflächen befinden sich in stark frequentierten Erholungslandschaften von landesweiter Bedeutung.

6.7.4.3 Kooperationsprogramm Feuchtgrünland (f3-b)

Teilnehmerakzeptanz

– Das Kooperationsprogramm Feuchtgrünland wird ausschließlich auf Flächen außerhalb von Schutzgebieten angeboten und grenzt sich in diesem Punkt damit von den Kooperationsprogrammen Biotoppflege und Dauergrünland ab.

– Die Gruppe der Teilnehmer mit einer mittleren Vertragsfläche hat für diese Variante eine verhältnismäßig große Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass es unter den Teilnehmern am Feuchtgrünlandprogramm erheblich weniger spezialisierte Landschaftspflegebetriebe gibt als beim Dauergrünland- oder gar beim Biotoppflegeprogramm.

– Eine großflächige, mit großen Vertragsflächenanteilen verbundene Beteiligung am Feuchtgrünlandprogramm ist fast immer mit einer gleichzeitigen Teilnahme an der Gastvogelmaßnahme verbunden.

– Bei den typischen Teilnehmern am Kooperationsprogramm Feuchtgrünland handelt es sich um überdurchschnittlich große, grünlandbestimmte Futterbaubetriebe[16], welche auf dem Acker überproportional häufig Mais anbauen. Über die Hälfte der Teilnehmer sind als Milchviehbetriebe einzustufen, wobei es sich bei ihnen um die Teilnehmer mit den größten Vertragsflächen handelt. Die mittlere Viehbesatzdichte von 1,4 RGV/ha HFF ist im Vergleich zu allen niedersächsischen Betrieben unterdurchschnittlich, bezogen auf die Teilnehmer am Vertragsnaturschutz insgesamt durchschnittlich. Der Anteil intensiv wirtschaftender Grünlandbetriebe dürfte erheblich größer sein als bei den Teilnehmern am Kooperationsprogramm Dauergrünland.

– Da die Vertragsflächen nicht in Schutzgebieten liegen, kann eine Teilnahme für intensive Betriebe nur attraktiv sein, wenn sich die Flächen aufgrund standörtlicher Gegebenheiten nicht intensivieren lassen oder wenn die Teilnehmer bei einer entsprechend attraktiven Vergütung über große Flächenreserven verfügen, die ihnen trotz Teilnahme eine intensive Wirtschaftsweise im Gesamtbetrieb ermöglichen. Die eher intensivere Wirtschaftsweise der Teilnehmer erklärt auch den kleineren Vertragsflächenanteil der meisten Teilnehmer.

Ressourcenwirkungen

– Insgesamt konnte das Ziel der Maßnahmenvariante, vegetationskundlich und floristisch wertvolle Flächen zu erhalten und zu entwickeln, in den vom NLWKN (NLWKN, 2008) untersuchten Fördergebieten mit Ausnahme des Stollhammer Wisch erreicht werden. Die Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die Vertragsvarianten ohne Düngung sowie jene mit Anforderungen zum Wasseranstau zielführend für die Entwicklung von artenreichem Grünland sowie für die Erhaltung und die Ausbreitung gefährdeter Grünlandarten sind.

[16] Die Einteilung landwirtschaftlicher Betriebe nach Betriebsformen, hier z. B. zur Kategorie ‚Futterbaubetrieb', erfolgt normalerweise anhand von Standarddeckungsbeiträgen, die der vorgestellten Analyse allerdings nicht zugrunde liegen. Der Begriff wird hier näherungsweise benutzt und ist aus den beschriebenen Betriebsparametern abgeleitet.

- Im Fördergebiet Rheiderland war die Maßnahmenvariante für Wiesenbrüter nicht und im Fördergebiet Krautsand nur bedingt erfolgreich. Im Fördergebiet Stollhammer Wisch hat sich die Situation für die Wiesenbrüter seit 2002 wieder so weit verbessert, dass sie dort als Erfolg zu bewerten ist.
- Maßnahmenvarianten mit besonders hohen Bewirtschaftungsauflagen werden nur in geringem Umfang angenommen. Nach Ansicht der Evaluatoren sind hierfür u. a. rechtliche und praktische Probleme bei der Wiedervernässung sowie zu niedrige Prämiensätze bei strengeren Vertragsvarianten ursächlich.
- Als fachlich besonders erfolgreich hat sich die „Wasservariante“ erwiesen, die eine Reduzierung der Binnenentwässerung im Frühjahr bedeutet. Vorhaben mit Wiedervernässung von größerem Ausmaß sind jedoch ohne parallelen Flächenkauf und die Förderung investiver Maßnahmen schwer umsetzbar.
- In diesem Zusammenhang wäre für den Naturschutz auf dem Grünland ein engeres Zusammenwirken von Vertragsnaturschutz, Flächenerwerb und hoheitlichem Naturschutz erstrebenswert. Da es sich bezogen auf die Viehbesatzdichten und den betrieblichen Grünlandanteil um verhältnismäßig extensiv wirtschaftende Futterbaubetriebe handelt, kommen die Mittel Betrieben zugute, die auch auf der gesamtbetrieblichen Ebene verhältnismäßig umweltverträglich wirtschaften.
- Die Maßnahme trägt zur Erhaltung traditioneller Grünlandnutzungsformen auch auf Ungunststandorten außerhalb von Schutzgebieten bei. Zusammen mit einem typischen floristischen und faunistischen Arteninventar werden so landschaftliche und landwirtschaftliche Nutzungszusammenhänge für den Erholungssuchenden erlebbar.

6.7.4.4 Kooperationsprogramm Dauergrünland (f3-c)

Teilnehmerakzeptanz

- Anders als das Kooperationsprogramm Biotoppflege, zielt diese Maßnahme nicht vornehmlich auf historische Landnutzungsformen. Viele Vertragsflächen finden sich auf Standorten, die auch für die Milchviehwirtschaft nutzbar sind. Die Maßnahme wird nur innerhalb von Schutzgebieten angeboten und kann dort den Erschwernisausgleich (Ausgleichszahlung nach Artikel 16) ergänzen.
- Verhältnismäßig wenige Teilnehmer mit großen Vertragsflächen bewirtschaften den bedeutendsten Teil der Maßnahmenfläche. Der typische Teilnehmer am Kooperationsprogramm Dauergrünland ist ein flächenstarker und grünlandbestimmter Betrieb, der mit einem relativ niedrigen Viehbesatz (1,5 RGV/ha HFF) Rinderhaltung betreibt. Neben der Milchvieh- dominieren Mutterkuhhaltung und Rindermast. Die geringe Viehbesatzdichte der Teilnehmer weist auf eine gesamtbetrieblich eher geringe Nut-

zungsintensität hin, wozu auch die häufige Teilnahme der Betriebe am NAU-Grünlandextensivierungsprogramm passt.

– Da ein Großteil der Vertragsfläche von überdurchschnittlich flächenstarken Betrieben mit großen Viehbeständen bewirtschaftet wird, ist davon auszugehen, dass die Maßnahme für zukunftsfähige Betriebe attraktiv ist. Für das Land ergeben sich so Möglichkeiten, dauerhafte Partner für den Vertragsnaturschutz zu finden.

– Die Wahlmöglichkeit zwischen Aufbau- und Grundvarianten sowie die relativ intensive Betreuung des Gebietes durch einen monatlich stattfindenden Sprechtag der zuständigen Naturschutzbehörde fördern die Akzeptanz der NSG bei Landwirten.

Ressourcenwirkungen

– Die vom NLÖ/NLWKN (NLÖ, 2003; NLWKN, 2008) durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass mit dieser Maßnahme vegetationskundlich und faunistisch sehr wertvolle Flächen einbezogen wurden und es gute Voraussetzungen gibt, die Umsetzung der Schutzziele dauerhaft zu gewährleisten. Aufgrund der Kulissen innerhalb von Schutzgebieten ergänzen sich hoheitlicher und vertraglicher Naturschutz.

– Am bedeutendsten sind die Wirkungen auf den Wiesenvogelschutz. Die Bewirtschaftungsverträge tragen wesentlich zur Erhaltung und Entwicklung der Bestände bei.

– Auch das Ziel des Kooperationsprogramms Dauergrünland, vegetationskundlich und floristisch wertvolle Flächen zu erhalten und zu entwickeln, konnte in den untersuchten Fördergebieten in sehr hohem Ausmaß erreicht werden.

– Artenreiches, mesophiles Grünland der Mittelgebirge ist mit dieser Maßnahme nur schwer zu erreichen, weil Grünland dort nur selten als NSG ausgewiesen wurde. Inwieweit diese Lücke durch den Ansatz der ergebnisorientierten Honorierung im neuen Programmplanungszeitraum geschlossen werden kann, bleibt abzuwarten.

– Die Maßnahme findet teilweise auf landwirtschaftlich attraktiven Standorten statt, sodass auch von einem Beitrag zum abiotischen Ressourcenschutz auszugehen ist.

– Grundsätzlich hat sich die flexible Gestaltung der Auflagenkombination anhand der Punktwerttabelle sehr bewährt. Eine Überarbeitung der Punktwerttabelle zu verschiedenen Auflagen soll mit der neuen Förderperiode ab 2007 erfolgen.

– Die Beratung und Betreuung der Teilnehmer sollte grundsätzlich eine höhere Bedeutung bekommen, weil die Erfahrungen der interviewten Experten belegen, dass eine intensive Beratung und Betreuung für den Erfolg des Vertragsnaturschutzes von wesentlicher Bedeutung ist.

6.7.4.5 Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel (f3-d)

Teilnehmerakzeptanz

- Die Teilnehmer am Gastvogelprogramm sind innerhalb des Vertragsnaturschutzes die homogenste Gruppe. Aufgrund der eher geringen Auflagen, der spezifischen Kulissen in den Marschen und der dort vorherrschenden naturräumlichen und agrarstrukturellen Rahmenbedingungen hat diese Maßnahme einen engen Bezug zu den Milchviehbetrieben in der Küstenregion.
- Die Maßnahme wird fast ausschließlich von flächenstarken, grünlandbestimmten und tendenziell intensiver wirtschaftenden Milchviehbetrieben (1,6 RGV/ha HFF) in Anspruch genommen. Die Teilnehmer verfügen im Schnitt über große Vertragsflächen, lassen sich jedoch gesamtbetrieblich nicht unbedingt als extensive Betriebe einstufen. Die Teilnahme an anderen Vertragsnaturschutz- und NAU-Maßnahmen erfolgt jedoch auch bei diesen Teilnehmern überdurchschnittlich häufig.
- Betriebe mit sehr großen und sehr kleinen Vertragsflächen sind weniger bedeutend. Die Maßnahme wird von einer relativ gleichmäßigen Teilnahmegruppe mit einer verhältnismäßig großen mittleren Vertragsfläche je Betrieb (35 ha) gekennzeichnet.
- Die hohe Akzeptanz der Maßnahme belegt, dass die Ausgestaltung des Kooperationsprogramms Nordische Gastvögel zu den Anforderungen der großen Milchviehbetriebe in den Marschen passt. Es konnten Kooperationspartner für die Maßnahme gewonnen werden, deren langfristige wirtschaftliche Existenz wahrscheinlich ist. Somit ist eine langfristige Stabilität der Akzeptanz zu erwarten.

Ressourcenwirkungen

- Insgesamt dokumentieren die Wirkungskontrollen des NLWKN (NLWKN, 2008), dass die Maßnahmenvariante ihre Ziele erreichen konnte. Es ist gelungen, die für die Zielarten in Niedersachsen wertvollsten Gebiete in die Kulisse aufzunehmen und über jene Flächen Verträge abzuschließen, auf denen die Zielarten zu sehr hohen Anteilen rasten und Nahrung aufnehmen.
- Den Vertragsflächen kommt eine übergeordnete naturschutzfachliche Bedeutung zu, da die Gastvogelbestände durchweg von internationaler Bedeutung sind.
- Die Ausgestaltung der Verträge hat sich als geeignet erwiesen. Es waren eindeutig höhere Nutzungsdichten von Grau- und Nonnengans auf den Grünlandvertragsflächen festzustellen als auf den Nachbarschlägen. Auch auf den Ackerflächen sind hohe Nutzungsdichten dokumentiert worden. Nur die Variante „Belassen von Ernteresten“ hat sich als wenig effektiv herausgestellt.

– Die Massenvorkommen von rastenden Zugvögeln haben eine sehr hohe Bedeutung für das Naturerleben. Sie vermitteln darüber hinaus implizit ökologische Zusammenhänge. Natur wird nicht nur erlebbar, sondern auch begreifbar.

6.7.4.6 Artenschutzmaßnahmen auf Ackerflächen (f3-e)

Teilnehmerakzeptanz

– Es nehmen vor allem flächenstarke Marktfruchtbetriebe oder Gemischtbetriebe mit geringem Grünlandanteil an der LF teil. Viehhaltung ist von geringer Bedeutung oder findet überhaupt nicht statt. Insbesondere Milchviehhaltung wird selten praktiziert. Die viehhaltenden Betriebe arbeiten mit niedrigen Besatzdichten von 1,3 RGV/ha HFF.

– Die überdurchschnittlich häufige Teilnahme an den NAU-Agrarumweltmaßnahmen Ökolandbau und Grünlandextensivierung verweist auf eine auch betriebsweit eher extensive Wirtschaftsweise vieler Teilnehmer.

– Die Teilnahme besonders flächenstarker Betriebe lässt auch bei dieser Maßnahme die Annahme zu, dass viele langfristig wirtschaftlich überlebensfähige Vertragspartner gewonnen werden konnten.

Ressourcenwirkungen

– Die Untersuchungen des NLWKN aus den Jahren 2001 bis 2006 haben gezeigt, dass durch eine gezielte Auswahl der zu fördernden Ackerflächen nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten und eine langfristige Vertragsdauer die größte Wirksamkeit zu erreichen ist.

– Im Endergebnis konnten auf durchschnittlich 83 % der untersuchten Vertragsflächen Pflanzenarten der „Roten Liste“ bzw. Arten, welche Pflanzengesellschaften der „Roten Liste“ kennzeichnen, dokumentiert werden. Im Gegensatz dazu fanden sich entsprechende Arten nur auf 27 % der nicht geförderten Referenzflächen.

– Die positiven Wirkungen auf die Ackerwildkrautflora lassen sich anhand langjähriger Untersuchungsreihen belegen (NLÖ, 2003; NLWKN, 2008).

– Die persönliche Betreuung der Vertragsnehmer und eine langjährige Vertrauensbildung haben sich bei dieser Maßnahme als der Schlüsselfaktor für ihren Erfolg erwiesen.

– Eine landschaftsästhetische Wirkung der Ackerrandstreifen ist nur im Nahbereich gegeben, dort aber von hoher Bedeutung.

6.7.5 Trinkwasserschutzmaßnahmen (f4)

– Die Akzeptanz der Maßnahme (fünf Varianten) ging deutlich über die Erwartungen hinaus, bereits zur Halbzeitbewertung wurde das anvisierte Ziel überschritten. Die Zahl teilnehmender Betriebe und die geförderte Fläche stiegen bis zur Mitte der Förderperiode deutlich an und ging dann aufgrund des Aufnahmestops und auslaufender fünfjähriger Verpflichtungen wieder leicht zurück. Im letzten Jahr der Förderperiode (2006) haben insgesamt noch 1.041 Betriebe mit einer Nettoförderfläche von rund 10.500 ha am Förderprogramm teilgenommen.

– Die Akzeptanz bei den einzelnen Teilmaßnahmen ist sehr unterschiedlich. Die stärkste Bedeutung und mit Abstand die meisten Teilnehmer hat die grundwasserschonende Bewirtschaftung von Stilllegungsflächen für den Trinkwasserschutz (f4-c) erreicht, in Bezug auf die Teilnehmerzahl gefolgt von der extensiven Bewirtschaftung/Beibehaltung der Nutzung von Grünland (f4-a) und der Umwandlung von Ackerflächen in extensiv bewirtschaftetes Grünland (f4b). Die Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Bewirtschaftung (f4-e) kommen auf den zweithöchsten Anteil der gesamten Förderflächen von f4.

– Nach einer Analyse für das Förderjahr 2004 liegen die Schwerpunkte in der räumlichen Verteilung der Inanspruchnahme (siehe Karte 6.11) in den Wasservorranggebieten nördlich von Hannover im Raum Fuhrberg/Celle, teilweise in der Nordheide, östlich von Braunschweig, um Bremen und Osnabrück sowie im Weserbergland. Landesweit bewegt sich der Anteil an der LF in der Gebietskulisse aber meist unterhalb von 10 %. Nur in einigen wenigen Gemarkungen werden höhere Flächenanteile in Größenordnungen bis 50 % erreicht.

Variante f4-a - Extensive Bewirtschaftung u. Beibehaltung der Nutzung von Grünland

– Die Teilnehmerzahl an der Teilmaßnahme erreichte im Jahr 2004 den Höchststand von 252 Betrieben mit ca. 2.045 ha Fläche**.** Teilnehmende Betriebe wiesen nur einen durchschnittlichen Grünlandanteil von 36,2 % auf, zählen aber mit im Mittel 75,6 ha LF eher zu den größeren Betrieben im Land.

– Die Teilmaßnahme wird in Bezug auf ihre Wirksamkeit unterschiedlich beurteilt. Zwar ist auf der Einzelfläche potenziell von einer positiven Wirkung für den Grundwasserschutz auszugehen (NLÖ, 2001; Stadtwerke Hannover AG, 1997), jedoch griff die Teilmaßnahme nicht in den Gebieten, wo Probleme aufgrund zu hoher Viehdichte bestehen. Dagegen gab es in Gebieten mit geringer Intensität vielfach Mitnahmen (Bezirksregierung Weser-Ems, 2003).

Variante f4-b - Umwandlung von Acker in extensiv bewirtschaftetes Grünland

– Der Förderhöchststand wurde im Jahr 2004 mit 182 Betrieben und 1.353 ha Förderfläche erreicht. Die Teilnahme blieb insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Ausschlaggebend waren Akzeptanzprobleme aufgrund der Angst interessierter Landwirte in Bezug auf den Verlust des Ackerstatus umgewandelter Flächen. Erreicht wurden vor allem Rindvieh haltende Betriebe auf den Geeststandorten.

– Die Umwandlung in Extensivgrünland weist hinsichtlich des Grundwasserschutzes potenziell eine sehr gute Schutzwirkung auf. Mitnahmeeffekte dürften kaum aufgetreten sein. In Frage zu stellen ist unter den aktuell gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen allerdings die Nachhaltigkeit der Förderung. Aus Ressourcenschutzsicht ist es erforderlich, nach Ablauf der Förderung die Grünlandnutzung auf den Flächen zu erhalten. Nach Schätzung des Landes werden ca. 50 % der Flächen wieder umgebrochen.

Variante f4-c - Grundwasserschonende Bewirtschaftung von gem. (VO (EG) Nr. 1251/1999) stillgelegten Ackerflächen

– Die Teilmaßnahme mit den größten Förderumfängen erreichte in 2004 einen Höchststand von 944 Betrieben und rund 5.900 ha Förderfläche. In 2005 wurde die geltende Stilllegungsquote von 7,5 % LF von den teilnehmenden Betrieben z. T. deutlich überschritten und lag bei rund 11,7 %. Die Betriebe sind mit einer durchschnittlichen LF von 132 ha deutlich größer als das Mittel aller f4-Teilnehmer. Der Ackerlandanteil von 86 % weist vermutlich auf eine hohe Teilnahme aus der Gruppe der Marktfruchtbaubetriebe hin.

– Die Maßnahme hat eine sehr gute flächenbezogene Ressourcenschutzwirkung durch sofortige vollständige Nutzungseinstellung und langfristige Vertragsbindung. Sie wurde als die effizienteste Maßnahme auf Standorten angesehen, wo Grundwasserschutz im Ackerbau wenig Ansatzstellen findet (Rapsfruchtfolgen). Die hohe Akzeptanz ergab sich u. a., weil konjunkturelle Stilllegungsflächen in Wasservorranggebiete verlagert werden und eine Teilnahme meist ohne jeden zusätzlichen Umstellungsbedarf möglich war (LWK Hannover, 2002). Außerdem galt sie als verwaltungstechnisch einfach umsetzbar.

Variante f4-d - Bewirtschaftung eines Betriebsteils nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus

– Die Teilmaßnahme f4-d ist unter den f4-Maßnahmen mit Abstand am geringsten in Anspruch genommen worden und hatte ihren Förderhöchststand bereits in 2002 mit 10 Teilnehmern und einer Förderfläche von 85 ha. Diese Teilmaßnahme fand keinen Zuspruch, da die Teilnahme mit einem sehr hohen Organisationsaufwand für den Betrieb verbunden war.

Variante f4-e - Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Bewirtschaftung

- Die Zahl der Teilnehmer an der Teilmaßnahme erreichte mit 103 Betrieben im Jahr 2003 den Höchststand, die Förderfläche betrug 1.340 ha. Die Wachstumsraten des Ökologischen Landbaus in Wasserschutzgebieten lagen – gemessen an den umgestellten Flächen – deutlich über den Zuwächsen des Ökolandbaus im Landesdurchschnitt (ZLU, 2005). Neben den Umstellern wurde die Teilmaßnahme auch zu einem Fünftel von bereits zu Beginn der Förderperiode ökologisch wirtschaftenden Betrieben innerhalb der Gebietskulisse angenommen (LWK Hannover, 2002).
- Die Teilnehmer stellten im Jahr 2005 mit einer durchschnittlichen LF von 135 ha die Gruppe der flächenstärksten Betriebe innerhalb des Programms dar. Daneben zeichnen sie sich durch einen relativ hohen Ackeranteil von rund 72 % aus, sodass die Auflagen zum Viehbesatz vermutlich leicht eingehalten werden konnten.
- In Bezug auf den Grundwasserschutz ist die Nachhaltigkeit der Maßnahme hervorzuheben, da ein langfristig wirkendes Low-Input-System mit weitestgehend geschlossenen Nährstoffkreisläufen etabliert wird. Nach Kratochvil und Plakolm (2002), die eine Vielzahl von Studien zur Wirkung von Anbauverfahren auf den Grundwasserschutz ausgewertet haben, führt der Ökolandbau im Vergleich zu konventioneller Bewirtschaftung in der Regel zu deutlich geringeren Nitratwerten in Boden und Sickerwasser. Ähnliches gilt für die Stickstoffbilanz-Salden auf Hoftor- und Flächenbilanzebene (Correll und Steinmann, 2006).

Flankierende Maßnahmen m1 und t4

- Diese Maßnahmen sind als Bestandteil des Förderkapitels IX nach VO (EU) Nr. 1257/1999 zur Flankierung und Ergänzung der flächenbezogenen Förderung gewässerschonender Landbewirtschaftung zum Trinkwasserschutz (f4-Maßnahmen) zu Beginn der Förderperiode neu eingeführt und als Projektförderung konzipiert worden. Die Projektskizzen sind im Bericht zur Halbzeitbewertung enthalten (Reiter et al., 2003).
- Hervorzuheben sind besonders die Projekte aus dem Förderbereich ***m1 zur Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten*** und ein Teil der Projekte aus dem Förderbereich ***t4-b - begleitende Maßnahmen des Ökologischen Landbaus mit Schwerpunkt der Umstellungsberatung*** mit der gemeinsamen Zielsetzung, den Flächenanteil der ökologisch bewirtschafteten Flächen innerhalb der Wasservorranggebiete zum Zwecke des vorsorgenden Grundwasserschutzes zu erhöhen. Diese Beratungs- und Vermarktungsprojekte erreichten - gemessen an der Umstellungsrate in den Wasservorranggebieten – zusammen mit der zusätzlich gewährten Flächenförderung unter f4-e deutliche Erfolge. Innerhalb der Gebiete war der Zuwachs der umgestellten Fläche pro Jahr mehr als doppelt so hoch wie das in den letzten Jahren bereits sehr starke Wachstum im gesamten Land (Correll und Stein-

mann, 2006). Daneben wurden im Förderbereich ***t4-c*** noch weitere Modell- und Pilotvorhaben gefördert.

– Im Förderbereich ***t4-a – Förderung von Flächenerwerb und –pacht durch die Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung*** wurden rund 7 Mio. Euro fast ausschließlich für den Flächenkauf innerhalb der Wasserschutzgebiete verwendet.

6.7.6 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion

– Wasser- und winderosionsgefährdete, landwirtschaftlich genutzte Flächen haben in Niedersachsen einen erheblichen Anteil an der LF. Sie umfassen zusammen gut 1,8 Mio. Hektar und damit zwei Drittel der LF. Potenziell besonders gefährdet sind ackerbaulich genutzte Schläge im Umfang von knapp 1,5 Mio. ha.

– Erosionsmindernde Anbautechniken oder Landschaftsstrukturen müssen bei dieser Betrachtung aufgrund der Datenbasis unberücksichtigt bleiben. Insbesondere auf winderosionsgefährdeten Flächen ist durch (Windschutz-)Hecken und andere lineare Strukturelemente mit flächenhaft erheblichen Schutzwirkungen auf den potenziell gefährdeten Flächen zu rechnen.

– Mit den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) wurden in der Förderperiode mit insgesamt 182.000 ha Förderfläche von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Dieser Flächenumfang scheint auch vor dem Hintergrund der obigen Einschränkungen nicht ausreichend, um eine landesweite Erosionsbekämpfung über AUM sicherzustellen.

– Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen liegt auf winderosionsgefährdeten Flächen bei 42 %, auf wassererosionsgefährdeten Feldblöcken nur bei 19 %. Erfreulich ist die hohe Treffgenauigkeit ackerbaulicher Maßnahmen (73 %), darunter sind jedoch auch einige aus dem Grundwasserschutz, die keine primären Erosionsschutzziele verfolgen. Maßnahmen mit expliziten Bodenschutzzielen erreichen lediglich eine Treffgenauigkeit von durchschnittlich 59 %. Förderkulissen zur Lenkung der Maßnahmen sind nicht vorgesehen.

6.7.7 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen

– Grund- und Oberflächenwasser sind in Niedersachsen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 31 % der LF (0,84 Mio. ha) zählen zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Feldblockfläche und 1,9 Mio. ha oder 72 % der LF liegen in Gebieten, unter denen die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grund-

wasserkörper ‚unklar oder unwahrscheinlich' ist. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 75 % ackerbaulich genutzt. Darüber hinaus liegen ebenfalls rd. 1,9 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern. Fast 70 % der Feldblöcke an Gewässern werden ackerbaulich genutzt.

- Vor dem Hintergrund des Indikators „Stickstoffbilanzen" besteht ein besonderer Problemdruck im Nordwesten Niedersachsens.
- Mit fast 285.000 ha Förderfläche von AUM mit Grundwasserschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge. Damit werden jedoch nur 9 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 10 % der intensiver zu untersuchenden Gebiete der WRRL erreicht.
- Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen liegt bei nur 27 %, mit besten Werten beim Ökolandbau. Eine Besonderheit stellen die Grundwasserschutzmaßnahmen dar, die ausschließlich in Wasservorranggebieten angeboten werden und dem Trinkwasserschutz dienen. Für die anderen Maßnahmen bestehen keine Förderkulissen. Für die intensiver zu untersuchenden Grundwasserkörper der WRRL liegt die Treffgenauigkeit der AUM mit Grundwasserschutzwirkung mit 66 % zwar deutlich höher, aber ebenfalls unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung.

6.7.8 Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

Die Tabelle 6.13 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu ausgewählten Aspekten der Maßnahmenbewertung aus den vorangegangenen textlichen Erläuterungen. Es werden Ergebnisse aus dem Output, dem Zielerreichungsgrad und der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahmen ebenso dargestellt, wie einige Resultate der Module „Akzeptanz" und „Ökoeffizienz". Keine Berücksichtigung finden in der tabellarischen Übersicht die Ergebnisse des Moduls „Flächennutzung".

Tabelle 6.13: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

	Geförderte Fläche [1] (ha) im Jahr 2005 [3]	Zielerfüllung [2] (%) im Jahr 2005 [3]	Akzeptanz [4]	Ressourcenschutzwirkung [5]				Treffgenauigkeit (%) im Jahr 2005				Ökoeffizienz [7]			
Maßnahmencode [8]				Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft	Erosionsgefährdung [6]	Nitratauswaschungsgef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächenwasserschutz	Erosionsgefährdung [6]	Nitratauswaschungsgef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächenwasserschutz
f1	7.166		✓	0	0	++	+								
f2 NAU															
f2-A1	23			+	++	+	0	97	0	30	100	↑	↓	↓	↓
f2-A2	65.839		✓	++	+	0	0	67	30	61	72	↑	↓	↓	↓
f2-A3	59.127		✓	+	+	0	0		31	88	82		↑	↑	↑
f2-A4	1.062		✓	0	0	0	+								
f2-A5	3.553		✓	+	++	+	++		31	68	69		↓	↓	↓
f2-A6	25			+	+	++	+		39	96	99		↓	↓	↓
f2-A7	15.686		✓	++	+	0	0	88	32	88	57	↑	↑	↑	↑
f2-B	53.819	67	✓	+	+	0	+	42	20	59	79	↓	↓	↓	↓
f2-C	54.704	42	✓	++	++	++	+	59	27	66	71	↑	↑	↓	↓
f2-D	91	23		++	++	++	++	59	21	42	87	↓	↓	↓	↓
f3 KoopNat		113													
f3-a	7.600	78	✓	0	0	++	++								
f3-b	6.643	148	✓	+	+	++	++	0	5	28	77	↓	↓	↓	↓
f3-c	5.766	85	✓	+	+	++	++		19	79	91		↓	↓	↓
f3-d	8.624	192	✓	+	+	++	++		1	7	75		↓	↓	↑
f3-e	1.150	115	✓	++	++	++	++		37	64	40		↓	↓	↓
f4 GSL		103													
f4-a	1.935		✓	++	++	+	+	74	34	39	70	↓	↓	↓	↓
f4-b	1.231		✓	++	++	+	+	88	38	52	60	↓	↓	↓	↓
f4-c	5.122		✓	++	++	+	+	90	34	46	57	↑	↓	↓	↓
f4-d	56			++	++	++	+	100	59	97	91	↑	↑	↑	↑
f4-e	3.381		✓	++	++	++	+	82	36	64	66	↑	↑	↓	↓

1) Für die Maßnahmen f1 gefährdete Haustierrassen: Anzahl der Tiere.
2) Zielerfüllung gemessen am operationellen Ziel der Maßnahmen.
3) Im Jahr des Förderhöchststandes.
4) Akzeptanz und Inanspruchnahme: ✓ gut.
5) Ressourcenschutzwirkung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral/keine. (Bewertung je Flächeneinheit)
6) Gemeinsame Bewertung von Wasser- und Winderosionsgefährdung. Zur Differenzierung: vgl. Modul "Ökoeffizienz".
7) Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche (↑) bzw. unterdurchschnittliche (↓) Kosten-Wirksamkeitsrelation.
8) Zu den Maßnahmenkürzeln: Vergleiche u.a. Kapitel 6.1.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.8.1 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen (f1)

– Den Roten Listen der FAO und der GEH folgend sowie vor dem Hintergrund der deutschlandweiten Gefährdungsübersicht im Nationalen Fachprogramm „Tiergenetische Ressourcen“ (BMVEL, 2004) besteht für die alten Haustierrassen ein akutes Gefährdungspotenzial mit der Gefahr eines unwiderruflichen Biodiversitätsverlustes. Die Maßnahme sollte daher unbedingt aufrechterhalten werden.

– Allerdings bietet die Prämienhöhe kaum Anreize zur Teilnahme. Der Implementierungsaufwand ist sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Teilnehmer hoch. Daher wird an die EU-KOM appelliert, in Zusammenarbeit mit den Ländern bzw. Mitgliedsstaaten eine sinnvollere Umsetzung der Maßnahme im Rahmen der ELER- bzw. ELER-Nachfolgeverordnung zu ermöglichen.

– Flankierend ist für geeignete Haustierrassen die Stärkung oder Einrichtung einer kompletten Vermarktungskette von der herdbuchgerechten Aufzucht bis hin zum Verbraucher sinnvoll. So können Marktpotenziale zur Stärkung des Nutzungsinteresses genutzt bzw. gezielt geschaffen werden. Dieses Vorgehen könnte ggf. auch durch Modellvorhaben vorbereitet werden.

– Es sollte ein eigener Fördergrundsatz zur Erhaltung tiergenetischer Ressourcen in die GAK aufgenommen werden, der sowohl für Züchterorganisationen als auch für einzelne Tierhalter offen sein sollte.

6.8.2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU, f2)

6.8.2.1 Herbizidverzicht bei Obstkulturen (f2-A1)

– Aus den Beweggründen, die bereits in beiden früheren Bewertungen der zurückliegenden Förderperiode dargelegt wurden, sollte die Maßnahme aus der Förderung herausgenommen werden.

6.8.2.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f2-A2)

– Da die Maßnahme sich durch positive bis sehr positive abiotische Ressourcenschutzwirkungen auszeichnet, besonders im Hinblick auf Wassererosion, sollte sie auch zukünftig in einem auf dieses Schutzziel ausgerichteten Förderprogramm berücksichtigt werden. Der Bedarf für Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung in Niedersachsen ist weiterhin gegeben, da die derzeit über Cross Compliance definierten Grundanforderungen bei ackerbaulicher Nutzung in erosionsgefährdeten Gebieten für einen wirksamen und nachhaltigen Schutz nicht ausreichen. Der Anteil der MDM-Verfahren auf gefährdeten Standorten entspricht noch nicht dem tatsächlichen Bedarf. Außerdem zeichnen sich gerade spezifische Problemkulturen und Betriebsgruppen durch eine geringe Inanspruchnahme aus. Hinzu kommt, dass zukünftig die komplementäre Möglichkeit der Maschinenförderung von Mulchsaatgeräten über AFP entfällt.

– Für das Schutzziel Wassererosion war die Ausgestaltung der Maßnahme in der zurückliegenden Förderperiode nicht zielführend. Vielmehr ist eine stärkere räumliche Steuerung der Maßnahme erforderlich. Es ist daher zu begrüßen, dass zukünftig in der

Förderperiode 2007-2013 durch die Einführung einer Kulisse eine gezielte Lenkung auf erosionsgefährdete Standorte erfolgt und damit vermutlich eine Effizienzsteigerung der Förderung erreicht wird. Auf Grundlage der festgelegten Kulisse nach den vom LBEG erarbeiteten Erosionsgefährdungsstufen auf Feldblockbasis kann zusätzlich eine Differenzierung der Förderhöhe nach der Erosionsgefährdung/Hangneigung erwogen werden, um die Fördermittel noch zielgerichteter einzusetzen.

– Auch im Hinblick auf eine Gefährdung durch Winderosion kann von einer potenziell guten Ressourcenschutzwirkung der Maßnahme ausgegangen werden. Allerdings ist derzeit unklar, in welchem Umfang eine tatsächliche Gefährdung vorliegt[17]. Zu einer effizienten Lenkung der Förderung sollte von der zuständigen Fachbehörde (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie - LBEG) eine bessere Datengrundlage unter Einbeziehung von Luftbildern o.ä. zur Ermittlung des Einflusses von Windschutzvegetation erstellt werden, damit daraus abgeleitet auch für diese Problemlage eine adäquate Kulisse erarbeitet werden kann.

– Bei der Neuausrichtung sollte zudem versucht werden, das Teilnehmerpotenzial besser abzuschätzen, also die Betriebe zu ermitteln, die noch Umstellungsbedarf haben. Wenn das Potenzial für eine weitere Umstellung auf konservierende Bodenbearbeitung ausgeschöpft ist, muss die Maßnahme geschlossen werden, damit nur über ‚den Stand der Technik' hinaus zusätzliche Flächen gefördert und Mitnahmen vermieden werden. Zu diesem Zweck müsste geprüft werden, ob der Stand der Technik z. B. aus Statistik- oder Beraterangaben ermittelt und die Referenzsituation ggf. sogar auf Gemeinde- oder Landkreisebene dargestellt werden kann. Als Konsequenz wäre dann z. B. die Mindestverpflichtung auf einen Wert deutlich oberhalb der Referenz zu erhöhen oder das Förderangebot ganz zu streichen. Ein solches Vorgehen ermöglicht auch die Anpassung an ggf. verschärfte Auflagen im Rahmen der endgültigen Festsetzung der Mindeststandards im Rahmen von Cross Compliance.

– Denkbar wäre auch, aus Effizienzgesichtspunkten die Förderung auf spezifische Problemkulturen bzw. Problemsituationen zu begrenzen. Z. B. ist fragwürdig, ob aus Ressourcenschutzsicht die Förderung der Herbstaussaat über MDM-Verfahren zwingend notwendig ist. Erosion und Nitratauswaschung werden durch eine Frühjahrsmulchsaat stärker reduziert, da der schützende Effekt der Pflanzendecke von Winterkulturen in der Regel voll zum Tragen kommt. Daher ist zu fragen, ob Herbst- und Frühjahrssaat in gleicher Höhe honoriert werden sollten. Unter den Sommerkulturen sollten die Bemühungen zur Erhöhung der Akzeptanz verstärkt auf die Hackfrüchte einschließlich Mais gerichtet werden.

---

[17] Bislang liegen nur Karten über eine potenzielle Gefährdung durch Winderosion vor, die den Großteil der norddeutschen Tiefebene dieser Kategorie zuordnen (vgl. Modulbericht „Ökoeffizienz").

– Noch einen Schritt weiter ginge die Einführung multifunktionaler Zielkulissen durch Verschneidung einzelner Schutzanforderungen wie z. B. mit Problemgebieten für den Run-off von Schadstoffen in Oberflächengewässer oder mit Stickstoffeinträgen ins Grundwasser und deren Austrag über Interflow oder mit grundwasserbürtigem Transport in Oberflächengewässer. Denkbar wäre, spezifische Maßnahmenpakete für die unterschiedliche Problemkonstellationen anzubieten und diese dann nur in den jeweiligen Kulissen oder ggf. sogar betriebsindividuell zu fördern. In diesem Rahmen sollte auch ein spezifischer Programmbaustein für sehr stark erosionsgefährdete Ackerschläge aufgelegt werden, etwa die Förderung von Grasstreifen, Streifenanbau u. ä. (vgl. Mosimann, 2008).
– Sollten MDM-Verfahren zukünftig mit klimapolitischer Zielsetzung wegen ihres vorhandenen CO_2-Minderungspotenzials gefördert werden, sind allerdings viele der zuvor genannten Vorschläge obsolet. Stattdessen müssten über die Ausgestaltung der Maßnahme erreicht werden, Mulchsaat als Verfahren permanent und langfristig zu etablieren, da spürbare Effekte erst nach vielen Jahren der Anwendung zu erwarten sind (Heinemeyer, 2004).

6.8.2.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f2-A3)

Aus den in Kapitel 6.7 dargestellten Aussagen leiten sich folgende Empfehlungen ab. Die Förderung einer umweltfreundlichen Gülleausbringung sollte unter Einschränkung in der folgenden Förderperiode fortgeführt werden. Diese sind

– Prüfung einer degressiven Prämienstaffelung in Abhängigkeit von der zu fördernden Fläche mit dem Ziel, einen höheren Teilnahmeanreiz auf kleinere Betriebe auszuüben, die i. d. R. tendenziell ältere Ausbringungstechnik einsetzen.
– Minimierung des betrieblichen Gülleanteils, der außerhalb der Förderung mit konventionellen Verfahren ausgebracht werden kann.
– Im Förderzeitraum ist kritisch zu prüfen, ob und inwieweit die geförderten Ausbringungsverfahren - auch regional - den Stand der Technik erreichen. Tritt dies ein, sind diese Verfahren als förderberechtigte Verfahren abzusetzen.
– Öffnung der Förderung für Neuantragsteller über mehrere Jahre mit dem Ziel, den Anteil von Beihilfeempfängern zu erhöhen, die eine Anpassungsleistung an die Förderauflagen zu erbringen haben.
– Da die Förderung einer umweltfreundlichen Gülleausbringung fortgeführt wird, ist zur Halbzeitbewertung 2010 die Akzeptanz der Förderung insbesondere die Teilnehmerstruktur erneut zu analysieren. Ausgehend von den Ergebnissen sollte eine kritische Überprüfung der Fördermaßnahme erfolgen.

– Die positive Umweltwirkung für Wasser und Boden tritt nur ein, wenn das daraus resultierende Einsparpotenzial an Dünger auch unter Praxisbedingungen genutzt wird. Ob und inwieweit Landwirte infolge der Anwendung von umweltfreundlichen Gülleausbringungstechnologien ausgeglichene Nährstoffbilanzen realisieren, ist bis dato nicht nachgewiesen. Daher sollte in der nächsten Förderperiode die von der Arbeitsgruppe ‚Agrarumweltindikatoren im Bereich Wasser und Boden – Abstimmung der Begleitung und Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013' unter Leitung des vTI für die Maßnahmen der Nationalen Strategie vorgelegte Methode in einem Wirkungsmonitoring Anwendung finden.

6.8.2.4 Anlage von Blühflächen (f2-A5)

– Eine Fortsetzung dieser Fördermaßnahme ist unter den derzeitigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen des voraussichtlich endgültigen Wegfalls der obligatorischen Flächenstilllegung nicht angezeigt. Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits dargestellt, stand die Anlage von Blühflächen zudem nicht in Konkurrenz zum Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen auf Stilllegungsflächen, da die gewährten Prämien an die Höhe der Deckungsbeiträge dieser Kulturen nicht heranreichen.

– Außerdem war die bisherige Ausgestaltung der Fördermaßnahme wenig zielführend. Die Auflagen waren zu wenig an spezifischen Anforderungen von verschiedenen biotischen Zielstellungen ausgerichtet. Die Eignung jährlicher Einsaaten im Vergleich zur Selbstbegrünung wird im Hinblick auf unterschiedliche Zielsetzungen in den folgenden Empfehlungen zur Anlage von Blühstreifen (f2-A5/f2-A6) gegenübergestellt.

6.8.2.5 Anlage von Blüh- und Schonstreifen (f2-A5, f2-A6)

– Die Maßnahmen werden mit ihren vielfältigen positiven Wirkungen als wichtig für den Ressourcenschutz im Ackerbau bewertet. Blüh- und Schonstreifen tragen zur Erhaltung der Artenvielfalt und Verbesserung des landschaftlichen Erlebens in der Normallandschaft bei. Die Fortsetzung eines derartigen Förderangebotes, besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen, wird aus Ressourcenschutzsicht als dringend erforderlich angesehen, besonders nach Wegfall der Stilllegungsverpflichtung im Ackerbau. Die Einführung einer Förderkulisse im neuen Förderprogramm wird aus Sicht der Evaluation ausdrücklich begrüßt.

– Allerdings dürfte die Akzeptanz unter den aktuell herrschenden Marktbedingungen für landwirtschaftliche Produkte als gering eingeschätzt werden, obschon die Streifenprogramme mit der Möglichkeit zur Flächenrotation eher angenommen werden als mehrjährige Stilllegungsverpflichtungen. Zur Akzeptanzschaffung wäre zukünftig also ein

deutlicher Prämienanstieg erforderlich, vor allem, wenn ackerbauliche Intensivstandorte erreicht werden sollen.

- Bei Fortsetzung der Fördermaßnahmen ist eine eindeutige Zielfestlegung erforderlich, die es besser als in der Vergangenheit ermöglicht, die Förderauflagen spezifisch auf ein Ressourcenschutzziel auszurichten. Soll sie z. B. dem Boden- und Gewässerschutz dienen, wäre wegen der besseren Wirksamkeit die Anlage mehrjähriger Streifenstrukturen, gebunden an eine Förderkulisse, zu empfehlen, ggf. auch in Form einer Selbstbegrünung (ähnlich Uferrandstreifen) oder mit höherem Gräseranteil in der Saatgutmischung, sowie mit jährlicher Abfuhr des Aufwuchses.
- Aus faunistischer Sicht wären ebenfalls eine Selbstbegrünung oder einmalige Einsaat der Flächen ohne Rotation gegenüber einer jährlichen Einsaat oder der Anlage von Schonstreifen zu bevorzugen. Die Wirkung bei Einsaat ließe sich ggf. durch Anpassung der Artenzusammensetzung der Saatmischung wegen der Bindung einzelner Arten an spezielle Wirtspflanzen erhöhen. Sollte dennoch die Anlage von Schonstreifen mit Einsaat derselben Ackerkultur als Fördervariante geplant werden, können zusätzliche Wirkungen (Aspekte Wildschutz) erreicht werden, wenn die Saatdichte der jeweiligen Kultur um etwa die Hälfte verringert und/oder der Reihenabstand erhöht wird.
- Steht jedoch das Landschaftserleben als Zielsetzung im Vordergrund, wäre die jährliche Einsaat bei Rotation mit stärkerem Sommer- und Herbstblühaspekten als die am besten geeignete Fördervariante zu empfehlen. Bei einer Variante mit mehrjähriger Einsaat ohne Rotation sollte für Zielsetzung ‚Landschaftserleben' die Möglichkeit einer Nachsaat zur Erhaltung des Blühaspektes eröffnet werden, um Bestände mit unerwünschter Entwicklung aufzubessern. Eine Optimierung der visuellen Wirkung kann angestrebt werden, indem die Einseh- und Erlebbarkeit der Flächen über Festlegungen zu deren Lage im Raum verbessert wird.
- Aus Sicht des Ressourcenschutzes sollte die Mindestbreite der Streifen auf sechs Meter, besser noch zehn Meter, erhöht werden. Daraus ergeben sich vor allem für abiotische und faunistische Schutzziele eindeutige Vorteile; es gilt der Grundsatz, je breiter, umso besser. Durch eine Anhebung der Mindestbreite würde zudem der nach Düngeverordnung in gewissen Fällen einzuhaltende Mindestabstand an Gewässern überschritten und damit in allen Fällen oberhalb der Baseline gefördert.
- Floristische Ziele sind für Blühstreifen nicht vorrangig sinnvoll. Hier wäre im Zweifelsfall ein naturschutzfachliches "Ackerrandstreifenprogramm" mit gezielter Flächenauswahl zu bevorzugen.
- Bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde empfohlen, eine Bodenbedeckung über Winter verpflichtend einzuführen, entweder durch Einsaat der Folgefrucht oder durch Belassen des Pflanzenaufwuchses auf der Fläche. Aus Gründen des Res-

sourcenschutzes ist es abzulehnen, dass Blühflächen bzw. -streifen im Spätherbst gepflügt werden und über Winter unbestellt bleiben.

6.8.2.6 Zwischenfruchtanbau (f2-A7)

- Die besonders für den abiotischen Ressourcenschutz positiven bis sehr positiven Wirkungen der Winterbegrünung sollten auch in Zukunft genutzt werden, da aus Sicht des Boden- und Gewässerschutzes ein Förderbedarf in Niedersachsen gegeben ist. Daher wird die Aufnahme einer entsprechenden Maßnahme in das Förderprogramm 2007 bis 2013 ausdrücklich begrüßt.
- Aus Ressourcenschutzsicht ist aber kein logischer Zusammenhang mit dem in der zurückliegenden Förderperiode gewählten Zuschnitt der Förderkulisse in den Roggenanbaugebieten zu erkennen. Gebiete mit Winderosions- und Nitrataustragsgefährdung gehen weit über die ausgewählten Landkreise hinaus, die Kulisse wurde auch nicht als Modellregion deklariert. Dies deutet auf eine unklare Zielsetzung in der Vergangenheit hin. In der neuen Förderperiode hat diesbezüglich schon eine Anpassung stattgefunden, da zukünftig die Ausrichtung der neu definierten Gebietskulisse spezifischen Wasserschutzzielen folgt.
- Gleichfalls sollte wie bei MDM-Verfahren über Richtlinienanpassungen zur Anhebung der Förderschwellen nachgedacht werden, wenn sich diese Anbautechniken zunehmend etabliert haben. Infrage käme etwa wieder die einmalige Teilnahmemöglichkeit oder die angekündigte Öffnung für einen begrenzten Zeitraum oder die Erhöhung des Mindestanteils der entsprechend den Auflagen zu bewirtschaftenden Fläche, ggf. mit regionaler oder betriebstypabhängiger Differenzierung.
- Experten empfehlen außerdem zur Vermeidung von Problembereichen beim Anbau von Winterzwischenfrüchten und Untersaaten parallel die Erweiterung der Fruchtfolgen, die möglichst durch den Wechsel von Blatt- und Halmfrüchten sowie von Winterungen und Sommerungen gekennzeichnet sein sollten. Zwar können sich durch die Aufweitung der Fruchtfolge auch Vorteile für Folgekulturen ergeben, jedoch wäre mit der Aufnahme weniger wirtschaftlicher Kulturen eine Senkung des Durchschnitts-Deckungsbeitrags der gesamten Fruchtfolge verbunden. Derartige zusätzliche Förderauflagen oder -bausteine ähnlich der Maßnahme I.1 in der nationalen Rahmenregelung wären extra zu honorieren.
- Aus Ressourcenschutzsicht ist besonders auf die Integration einer Winterbegrünung in engen Maisfruchtfolgen abzuzielen. Anzustreben wäre, die dafür besonders geeigneten, aber bislang nur wenig praktizierten Untersaaten stärker in der Praxis zu etablie-

ren. Dabei wird wieder auf eine gezielte Bewerbung dieses Anbauverfahrens durch die Beratung[18] verwiesen.

– Erfahrungen aus Pilotvorhaben (Hessen, NRW, Niedersachsen) haben gezeigt, dass durch eine Begleitung des Förderangebotes über kontinuierliche Demonstrations-, Schulungs- und Beratungsangebote der sachgemäße Einsatz des Verfahrens verbessert und damit die Wirkung des Zwischenfruchtanbaus erhöht werden kann. Solche Angebote sind besonders wichtig, um die Akzeptanz auch in den Betriebsgruppen zu erhöhen, die nicht aufgrund ihrer Betriebsstruktur für eine Teilnahme prädestiniert sind, wie etwa kleinere und/oder eher auf Grünlandwirtschaft ausgerichtete Betriebe.

– Ebenfalls aus Ressourcenschutzsicht sollte auf eine Vermeidung des Herbizideinsatzes zum Abtöten der Winterbegrünung abgezielt werden. Es sollte kalkuliert werden, ob ein Herbizidverzicht extra zu honorieren wäre. Denkbar wäre auch, den Anbau von nicht abfrierenden Winterzwischenfrüchten, die im Frühjahr mit chemischen Mitteln abgespritzt werden müssen, von der Förderung auszunehmen.

6.8.2.7 Betriebliche Grünlandextensivierung (f2-B)

– Die Empfehlungen zur Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung sind vor dem Hintergrund der aktuellen Änderung agrarpolitischer Rahmenbedingungen auszusprechen. Änderungen mit Auswirkung auf die Agrarproduktion sind die im Zuge der GAP-Reform umgesetzte Entkopplung von Transferzahlungen der 1. Säule, die Einführung der Cross-Compliance-Standards, der zeitlich gestaffelte Übergang von betriebsindividuellen Zahlungsansprüchen zu regional einheitlichen Direktzahlungen, die Aufhebung der Roggenintervention sowie die Reform der Zucker- und Milchmarktordnungen und die Aufhebung der obligatorischen Stilllegungsverpflichtung. Letztlich sind die Reformschritte der Gemeinsamen Agrarpolitik als Subventionsabbau zu interpretieren, sodass die Agrarpreise einerseits und Vorleistungspreise andererseits eine höhere Relevanz erlangen. Weitere Einflussfaktoren auf die Flächennutzung ergeben sich durch die Entwicklung auf dem Markt für Erneuerbare Energien. Nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz genießen Erneuerbare Energien z. Z. Garantiepreise und in einem gewissen Rahmen einen Einspeisungsvorrang. Der Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen erhöht die Konkurrenzsituation auf dem Bodenmarkt.

– Nach Kreins und Gömann (2008) ist als Folge der geänderten Rahmenbedingungen bis 2015 auf Sektorebene eine Extensivierung der Grünlandnutzung zu erwarten. Diese begründet sich in der Entkopplung der Tierprämien für Rindvieh sowie in der Milch-

[18] siehe Empfehlungen ‚Train the Trainer' in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.

marktreform und in der Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung. Von einem bis zu 75 %-igen Rückgang des Mutterkuh- und Ammenkuhbestandes ist in 2015 im Vergleich zur Basis 2004/2006 auszugehen. Die Rind- und Kalbfleischerzeugung wird nach ihren Modellrechnungen um 10 % eingeschränkt. Allerdings treten regional gegenläufige Effekte auf. Der Trend zur Wanderung der Milcherzeugung in spezialisierten Milchregionen wird mit der Einführung eines bundesweiten Quotenhandels fortgesetzt (geplant April 2010). Gunstregionen sind bspw. das Allgäu oder die Küstenregionen Norddeutschlands, auch Niedersachsens.

– Vom Rückgang der Rinderproduktion - insbesondere vom Wegbrechen der Mutterkuhhaltung - ist Niedersachsen lt. der oben genannten Modellrechnungen landesweit betroffen. Ein Zuwachs der Milchproduktion wird für die Küstenstandorte prognostiziert. Für Wirtschaftsräume, in denen eine hohe Akzeptanz der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung nachgewiesen wurde, ist eine (deutlich) rückläufige Rindviehhaltung - begründet im Wegbrechen der Mutter- und Ammenkuhhaltung sowie in der Abwanderung der Milchquote - zu erwarten. Dies wird zur Folge haben, dass der RGV-Besatz sinkt. Bei geringerem Futterbedarf wird die Grünlandproduktion extensiviert. Für die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung bedeutet dies, dass die Besatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF noch weniger eine Restriktion darstellt als in der Vergangenheit. Eine Fortführung der Maßnahme würde dazu führen, dass auf einem nicht unerheblichen Teil der Grünlandflächen keine Produktionsanpassung an die Viehbesatzobergrenze als zentrale Auflage erfolgen müsste. Die Förderauflage ist als nicht (mehr) adäquat abzulehnen.

– Für spezialisierte Milchregionen wie bspw. die niedersächsische Küstenregion, die als Aufnahmeregionen der Milchquote identifiziert werden, ist zu erwarten, dass eine Intensivierung der Produktion einsetzt. Das zusätzlich benötigte Futter wird i. d. R. durch Intensivierung der Ackerfutter- und/oder Grünlandnutzung erlangt. Nur in Ausnahmefällen ist eine Flächenaufstockung unter Beibehaltung der spezifischen Flächenintensität zu erwarten. Die Auswertungen zeigen, dass die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung mit nur 30 % der geförderten RGV Milchkühe erreicht. Produktionsintensitäten der Milchproduktion können anhand der Förderzahlen zwar nicht abgeleitet werden, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass an der Förderung nur im Ausnahmefall Betriebe mit (sehr) hohen Milchleistungen teilnehmen. Damit werden tendenziell intensiv wirtschaftende Milcherzeuger nicht erreicht. Sind die Milchaufnahmestandorte identisch mit ökologisch sensiblen oder belasteten Gebieten, sollten aus den oben aufgeführten Gründen andere Maßnahmen als die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung zur Gegensteuerung ergriffen werden.

– Aus oben genannten Erwägungen wird die Fortführung der betrieblichen Grünlandextensivierung in der Ausgestaltung der vergangenen Förderperiode nicht empfohlen. Hauptkritik liegt in der zentralen Ansatzstelle der Maßnahme, die sich aus einer Tierbesatzober- und -untergrenze ableitet.

– Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung geäußert (Reiter et al., 2005), besteht aber nach Auffassung der Evaluatoren bei hoher Nährstoffbelastung von Grund- und Oberflächenwasser, die auf intensiven Futterbau zurückgeführt werden kann, weiterhin der Bedarf zur Implementierung von Maßnahmen, die den betrieblichen Stickstoff-Einsatz verbessern und überhöhten N-Salden entgegenwirken. Hierzu sollte bspw. die im vTI entwickelte (vgl. Osterburg, 2008) und im Rahmen des Projektes WAgriCo[19] erstmalig in Niedersachsen getestete ergebnisorientierte Honorierung einer Verbesserung der Stickstoffausnutzung fortgeführt und im Hinblick auf ihren Praxiseinsatz weiterentwickelt werden.

– Unter dem Blickwinkel der Erhaltung floristischer und faunistischer Vielfalt im Grünland sowie zur Bewahrung des Landschaftscharakters ist eine extensive Grünlandnutzung anzuraten. Idealerweise sind dabei Nutzungsintensitäten anzustreben, die unter den Auflagen der heutigen Grünlandextensivierung liegen (rd. max. 100 kg N/ha Düngung gesamt, möglichst mit Anteilen von Festmistdüngung). So konnten Leiner (Leiner, 2007) für Nordhessen und Schumacher (Schumacher et al., 2007) für die nordrhein-westfälische Eifel und Teile des Hochsauerlands zeigen, dass Grünland mit einer Stickstoffdüngung von ca. 110 bis 120 kg N/ha (entspricht dem Dunganfall von 1,4 GVE/ha) deutlich höhere Artenzahlen aufweist als Intensivgrünland. Naturschutzfachlich besonders interessantes Grünland wird aber erst bei noch geringeren Düngergaben erreicht. Entsprechende Grünlandmaßnahmen sollten nach Auffassung der Evaluatoren implementiert werden. In der Förderperiode 2007–2013 wird diesbezüglich ein ergebnisorientierter Ansatz entsprechend der GAK-Maßnahme B3.2 angeboten, die Fortführung der betrieblichen Grünlandextensivierung erfolgt nicht.

6.8.2.8 Ökologischer Landbau (f2-C)

– Die Teilnehmeranalyse zeigt, dass die ökologischen Anbauverfahren nicht primär geeignet sind, Ressourcenschutzprobleme zu beheben, die aus der Bewirtschaftung in Intensivregionen sowie aus der Bewirtschaftung von Ackerflächen, insbesondere aus der von Marktfruchtkulturen resultieren. Diese Aussage begründet sich darin, dass die Teilnehmer schon aufgrund des (ursprünglich) auf Kreislaufwirtschaft abzielenden ökologischen Produktionsverfahrens wesentlich stärker auf Grünlandwirtschaft ausgerichtet sind als konventionell wirtschaftende Betriebe. Der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Grünlands beträgt 60% der entsprechend der Richtlinien bewirtschafteten LF. Weiterhin wird der Ökologische Landbau verstärkt in Wirtschaftsregionen be-

[19] WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, Siehe auch: http://www.wagrico.org/site/WAgriCo/wagricoorguk/content/home oder www.wagrico.de

trieben, die sich durch weniger intensive landwirtschaftliche Produktionsweise auszeichnen (z. B. Zentral- und Ostheide).

– Die Untersuchungen hinsichtlich Treffgenauigkeit und Ökoeffizienz zeigen, dass der Maßnahme auch ohne räumliche Lenkung Bedeutung im abiotischen Ressourcenschutz zukommt. Insbesondere, wenn er Ackerflächen erreichen kann, entfaltet der Ökolandbau eine positive Wirkung für den Erosionsschutz mit überdurchschnittlicher Kosten-Wirksamkeitsrelation bei Winderosion und eine sehr positive Wirkung und gute Treffsicherheit für den Gewässerschutz. Unter Gesichtspunkten des Boden- und Gewässerschutzes sollte die Maßnahme in Niedersachsen in der bestehenden Form fortgeführt werden. Die Ressourcenschutzziele der ökologischen Anbauverfahren sollten dabei auch in Zukunft als Teil eines integrierten Zielkanons und nicht als alleinige Hauptziele der Maßnahme verstanden werden.

– Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung grundsätzlich empfohlen, die Förderung ökologischer Anbauverfahren ist weiterhin Programmbestandteil in der Förderperiode 2007 bis 2013.

6.8.2.9 Zehnjährige Flächenstilllegung (f2-D)

– Die langjährige Stilllegung zeigt sehr positive Ressourcenschutzeffekte. Die geringe Akzeptanz der Maßnahmen dagegen begründet sich in dem langjährigen Verpflichtungszeitraum, der je nach Ausgestaltung die ansonsten fünfjährige Bindung der AUM verdoppelt bzw. vervierfacht wird. Eine 10- bis 20-jährige Verpflichtung übersteigt den Planungszeitraum der Landwirte deutlich. Dies betrifft insbesondere die Änderung äußerer Rahmenbedingungen, die nicht im Einflussbereich des Teilnehmers liegen. Für die Vergangenheit ist beispielsweise die GAP-Reform mit ihren unterschiedlichen Umsetzungsschritten, die zunehmende Flächenkonkurrenz infolge des Anbaus von Nachwachsenden Rohstoffen und Energiepflanzen sowie die Entwicklung der Preisstrukturen für Vorleistungen und landwirtschaftliche Produkte zu nennen. Insofern stellt die Entscheidung für eine Stilllegungsverpflichtung über einen 10- bis 20-jährigen Zeitraum eine Entscheidung unter hoher Unsicherheit dar. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass Teilnehmer nur solche Flächen in die langjährige Stilllegung einbringen, deren Ertragswert äußerst gering ist.

– Eine Lenkung auf hochwertige Zielflächen für den Ressourcenschutz ist in der Regel – auch schon wegen der geringen Akzeptanz der Förderung – nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Aus diesem Grund und wegen der geringen Akzeptanz erscheint das Instrument der Agrarumweltmaßnahme zur Zielerfüllung nicht geeignet.

– Vor diesem Hintergrund scheint es konsequent, die Maßnahme im neuen Förderzeitraum 2007 – 2013 nicht mehr anzubieten. Insbesondere zur Erfüllung wichtiger naturschutzfachlicher Ziele, vorrangig in intensiv genutzten Ackerlandschaften, wird statt-

dessen ein – auch kleinräumiger – Flächenankauf empfohlen. Damit können „ökologische Inseln“ in der Agrarlandschaft dauerhaft für den Natur- und Ressourcenschutz gesichert werden.

6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für den Vertragsnaturschutz (f3)

Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes waren erfolgreich und sollten fortgeführt werden. Der im neuen niedersächsischen Programm PROFIL zu einer einheitlichen, modularisierten Maßnahme fortentwickelte Grünlandvertragsnaturschutz wird als positiver Ansatz zur Absicherung und Weiterentwicklung des bisher Erreichten bewertet. Insbesondere mit der Einführung der ergebnisorientierten Honorierung können zusätzliche Potenziale erschlossen werden.

Die Orientierung der Maßnahme an räumlichen Förderkulissen wird auch für die Zukunft empfohlen, da dies a) einen hohen Zielerreichungsgrad der Maßnahmen gewährleistet und b) relativ einfach administrierbar ist. Empfohlen wird zudem, dass im begründeten Einzelfall von der Kulisse abgewichen werden kann, wenn die naturschutzfachliche Notwendigkeit für einen entsprechenden Vertragsabschluss gegeben ist. Da landesweite Kulissen regionale Anforderungen nicht immer erfüllen können, wird zusätzlich empfohlen, den Landkreisen die Möglichkeit zu einer Erweiterung zu geben.

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die Weiterentwicklung laufender Vertragsnaturschutzvarianten:

- Fest vereinbarte Mahdtermine führen häufig zu Problemen. Mahdvorgaben sind nur dort notwendig, wo spezifische faunistische Artenschutzziele, z. B im Rahmen des Wiesenbrüterschutzes, umzusetzen sind. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir die Möglichkeit zu erhalten, Verträge auch völlig ohne Mahdvorgaben abschließen zu können.
- Ohne die Möglichkeit zur organischen Düngung auf Vertragsflächen können Vieh haltende Betriebe kaum mit einem großen Flächenanteil am Vertragsnaturschutz teilnehmen, was gerade bei Projekten des Wiesenvogelschutzes wichtig wäre. Handelt es sich bei den Vertragsflächen weder um historische Nutzungstypen (Streuwiesen, Kalk-Halbtrockenrasen etc.) noch um Flächen, auf denen eine naturschutzfachliche Aufwertung durch Aushagerung stattfinden soll, ist gegen eine mäßige bis geringe Düngung (je nach Vegetationstyp bis zu ca. 90 kg Gesamt-N/ha) nichts einzuwenden. Grundsätzlich empfehlen die Evaluatoren deshalb Angebote, die eine extensive Düngung auf dem Grünland zulassen. Unter floristischen Gesichtspunkten ist in vielen Fällen eine organische Düngung mit Festmist zielführend.
- In Niedersachsen herrscht eine verhältnismäßig intensive Grünlandwirtschaft vor. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmenpakete zur Aushagerung intensiven Grünlands

empfehlenswert. Um eine Aushagerung zu erreichen, sind neben einem Düngeverzicht vor allem frühe Mahdzeitpunkte, mehrfache Schnitte und ein Beweidungsverbot notwendig. Die Konstanz einer solchen Maßnahme muss i. d. R. über die fünfjährige Laufzeit eines einmaligen Vertragsabschlusses gewährleistet sein.

– Der Schutz von Wiesenbrütern spielt in Niedersachsen eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang hat die Anhebung des Wasserstandes eine große Bedeutung. Deshalb empfehlen die Evaluatoren den Vertragsnaturschutz stärker mit den Instrumenten Flächenkauf und der Förderung investiver Maßnahmen zu verknüpfen.

– Insbesondere die spezifische Vertragswürdigkeit für floristisch motivierte Verträge lässt sich über eine Einzelflächenbegutachtung feststellen. Aus diesem Grunde empfehlen die Evaluatoren eine grundsätzliche Begutachtung der Einzelflächen vor Vertragsabschluss.

– Überall dort, wo es eine enge Beratung und Betreuung der Vertragsnehmer durch Fachleute gibt, die sowohl über landwirtschaftliche als auch über naturschutzfachliche Kompetenzen verfügen, gibt es eine große Akzeptanz des Vertragsnaturschutzes. Wir empfehlen eine derartige Beratung und Betreuung vor Ort in Zukunft zu verstärken. Die Beauftragung außerbehördlicher Institutionen, wie beispielsweise Landschaftspflegeverbände, sollte geprüft werden. In Niedersachsen übernahmen die Naturschutzstationen teilweise derartige Aufgaben. Es wird empfohlen, die Beteiligung der Naturschutzstationen am Vertragsnaturschutz zu erweitern.

– Auch weiterhin ist eine kontinuierliche Beobachtung der Vertragsflächen zu gewährleisten, um die Evaluierung der Maßnahmen zu ermöglichen. Ein zusammenfassender Bericht, wie er den Evaluatoren 2003 und 2008 zur Verfügung gestellt wurde, sollte mindestens einmal in fünf Jahren aufgestellt werden.

6.8.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Trinkwasserschutzmaßnahmen (f4)

Bereits in den beiden früheren Bewertungsberichten wurde angeführt, dass zu den f4-Maßnahmen für den Trinkwasserschutz keine eindeutigen Empfehlungen ausgesprochen werden können, weil die Maßnahmen als Teil des Kooperationsprogramms Trinkwasserschutz nur innerhalb dieses gesamtstrategischen Ansatzes in Niedersachsen bewertet werden können. Eine solche Betrachtung geht aber weit über den Auftrag zur Evaluierung des PROLAND-Programms hinaus. Im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden dennoch einige weiterführende Hinweise auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse gegeben, denen aus Sicht der Ex-post-Bewertung keinen weiteren Empfehlungen hinzugefügt werden können. Sie werden hier stark gekürzt und vereinzelt leicht modifiziert wiedergegeben:

– Die Evaluierer begrüßen, dass im Folgeprogramm PROFIL - wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung empfohlen - u. a. die Maßnahmen wieder aufgenommen worden sind, die sich durch gute Akzeptanz und Wirkung in der zurückliegenden Förderperiode ausgezeichnet haben[20]. Damit wurden zudem Maßnahmen ausgewählt, für deren Inanspruchnahme die aus Ressourcenschutzsicht vorteilhafte fünfjährige Vertragsbindung im Maßnahmenvergleich eine geringere Barriere darstellt[21]:
  - Umwandlung von Acker in extensiv bewirtschaftetes Grünland (f4-b).
  - Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Bewirtschaftung (f4-e).
  - Die Variante für Stilllegungsflächen ist nach dem Wegfall der Stilllegungsverpflichtung obsolet.
– Bei inhaltlichen Überschneidungen mit NAU-Maßnahmen oder der Ausgestaltung als Top-up einer NAU-Grundförderung ist zukünftig die zusätzliche Ressourcenschutzwirkung (Öko plus) nachzuweisen (vgl. auch Empfehlungen zur f2-A3 'umweltfreundliche Gülleausbringung').
– Die Flankierung des Kooperativen Trinkwasserschutzes durch Modellprojekte hat sich als sehr erfolgreich erwiesen und sollte - ggf. auch über reine Landesmittel - weiter fortgesetzt werden.
– Wenig erfolgreich waren Flächenmaßnahmen in Regionen mit intensivem Futterbau. Hier könnten Fördermaßnahmen, die auf ein verbessertes Nährstoffmanagement in den Betrieben abzielen, erfolgversprechender sein (vgl. auch die Empfehlungen zu f2-B betriebliche Grünlandextensivierung). Dazu sollte der durch das Projekt WAgriCo[22] in Niedersachsen getestete Ansatz zur ergebnisorientierten Honorierung einer Verbesserung der Stickstoffausnutzung (vgl. Osterburg, 2008) fortgeführt und im Hinblick auf seinen Praxiseinsatz weiterentwickelt werden.

---

[20] Angeboten wird aktuell nur die gewässerschonende ökologische Bewirtschaftung.

[21] In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde angeführt, dass die an die EU-Regularien gebundenen Flächenmaßnahmen sich in vielen Bereichen als zu unflexibel im Hinblick auf die örtlichen Erfordernisse erwiesen haben (Expertengespräche, 2005).

[22] WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, Siehe auch: http://www.wagrico.org/site/WAgriCo/wagricoorguk/content/home oder www.wagrico.de

Literaturverzeichnis

Bezirksregierung Weser-Ems (2003): Gewässerschonende Bewirtschaftung. Telefonat am 17.07.2003.

Blab, J., Terhardt, A. und Zsivanovits, K. P. (1989): Tierwelt in der Zivilisationslandschaft, Teil 1: Raumeinbindung und Biotopnutzung bei Säugetieren und Vögeln im Drachenfelser Ländchen. Kilda-Verlag, Greven.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Agrarbericht der Bundesregierung 2007. Internetseite BMVEL: http://www.bmelv-statistik.de. Stand 25.2.2008.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. E-Mail vom 20.06.2008.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2004): Tiergenetische Ressourcen - Nationales Fachprogramm. Bonn.

Bundestag-Drucksache 16/5886, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5704 – Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Deutscher Bundestag Drucksache 16/5886 16.Wahlperiode 04.07.2007.

Chamberlain, D. E., Fuller, R. J., Bunce, R. G. H., Duckworth, J. C. und Shrubb, M. (2000): Changes in the abundance of farmland birds in relation to the timing of agricultural intensification in England and Wales. Journal of Applied Ecology 37, H. 5, S. 771-788.

Correll, O. und Steinmann, H. H. (2006): Grundwasserschutz durch ökologischen Landbau . Göttingen.

Destatis (2005): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Milcherzeugung und -verwendung. Fachserie 3, Reihe 4.2.2. Wiesbaden.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000a): Common evaluation questions with criteria and indicators. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000a.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

Expertengespräche (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

Geier, U., Frieben, B., Haas, G., Molkenthin, V. und Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.

Heinemeyer, O. (2004): Kann die konservierende Bodenbearbeitung einen Beitrag zum Klimaschutz leisten? In: Umweltbundesamt (Hrsg.): Bodenschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung - Umweltwirkungen am Beispiel der konservierenden Bodenbearbeitung. Texte des Umweltbundesamtes, H. 35-04. S. 108-115.

Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.

Köpke, U. und Haas, G. (1997): Umweltrelevanz des Ökologischen Landbaus. In: Nieberg, H. (Hrsg.): Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz. Landbauforschung Völkenrode, H. 175. Völkenrode.

Kratochvil, R. und Plakolm, G. (2002): Leistungen des Biologischen Landbaus für den Grundwasserschutz. Ländlicher Raum 2002, H. 3, S. 19-32.

Kreins, P. und Gömann, H. (2008): Modellgestützte Abschätzung der regionalen landwirtschaftlichen Nutzung und Produktion in Deutschland vor dem Hintergrund der "Gesundheitsprüfung" der GAP. Agrarwirtschaft 2008, H. 3/4, S. 195-206.

Kunkel, R. (2006): Karte Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse N-Einträge. Jülich, 21.11.2006 (unveröffentlicht).

Leiner, C. (2007): Die Wirkungen von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen auf die Entwicklung einer "gerade noch aktuellen Agrarlandschaft". Dissertation Universität Kassel: http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:hebis:34-2007071018906.

LWK Hannover, Landwirtschaftskammer Hannover (1999): Begleitung und Bewertung der Agrarumweltprogramme des Landes Niedersachsen 1993 - 1999 - Bericht nach Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30.06.1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Hannover.

LWK Hannover, Landwirtschaftskammer Hannover Zusatzberatung Wasserschutz (2002): Gewässerschonende Bewirtschaftung. Expertengespräch am 17.12.2002.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2003): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische Agrar-Umweltprogramme (NAU) 2003. Entwurf vom 19.01.2000.

Mosimann, T. (2008): Wie gut wirken Erosionsschutzmaßnahmen und was kann der Erosionsschutz noch erreichen? In: Frangenberg, A. (Hrsg.): Strategien zum Bodenschutz - Sachstand und Handlungsbedarf. Schriftenreihe des ILU, H. 15/2008, S. 155-169.

Neumann, H., Geweke, O., Mauscherning, I., Schütz, W., Loges, R., Roweck, H. und Taube, F. (2005): Effekte der Umstellung auf ökologischen Landbau auf die Segetalflora zweier Ackerbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Heß, J. und Rahmann, G. (Hrsg.): Ende der Nische - Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Kassel, 1.-4. März 2005. Kassel. S. 623-630.

NLfB, Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung, NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie und Bezirksregierung Hannover (2004): EG-WRRL Bericht 2005, Grundwasser, Stand 15.07.2004, Methodenbeschreibung. Hannover.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Grundwasser Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003): Wirkungskontrollen der PROLAND-Naturschutzmaßnahmen - Zwischenbewertung 2003. Hildesheim.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (2008): Wirkungskontrollen ausgewählter PROLAND Naturschutzmaßnahmen 2000-2006 - Beitrag zur Ex-Post-Bewertung -. Hannover.

Osterburg, B. (2008): Erprobung einer ergebnisorientierten Wasserschutzmaßnahme zur Verbesserung der Stickstoffausnutzung im Life-Projekt WAgriCo - Beitrag zum Niedersächischen Gewässerforum 2007. Hildesheim.

Osterburg, B. und Runge, T. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.

Reiter, K. (2004): Auswirkungen konventioneller und ökologischer Landbewirtschaftung auf die Biodiversität - Literaturzusammenstellung aus Vergleichsuntersuchungen. In: BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Ökologischer Landbau - Quo Vadis? Zwischen Ideologie und Markt. BfN-Skripten, H. 105. S. 7-22.

Reiter, K., Roggendorf, W., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Horlitz, T. und Sander, A. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-94.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-155.

Richtlinie über die Förderung der Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Feuchtgrünland in großräumigen Gebieten (Kooperationsprogramm Feuchtgrünland), RdErl. d. MU v. 14. 2. 2001 - 21-22281/01/03 - (Nds. MBl. S. 716) - VORIS 28100 01 00 00 042 -.

Richtlinie über die Gewährung von Zahlungen für freiwillige Vereinbarungen zur Bereitstellung von Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel sowie für Artenschutzmaßnahmen auf Ackerflächen (Kooperationsprogramm Erhaltung der biologischen Vielfalt), RdErl. d. MU v. 14. 2. 2001 - 21-04035/06 - (Nds. MBl. S. 727) - VORIS 28100 01 00 00 046 -.

Richtlinie über die Gewährung von Zahlungen für freiwillige Vereinbarungen zur Erhaltung und Entwicklung von Dauergrünland in Naturschutzgebieten, Nationalparken und Biosphärenreservaten (Kooperationsprogramm Dauergrünland NSG/NLP/BR), RdErl. d. MU v. 14. 2. 2001 - 27/28-01224/3/1/2 - (Nds. MBl. S. 722) - VORIS 28100 01 00 00 044 -.

Richtlinie über die Gewährung von Zahlungen für freiwillige Vereinbarungen zur Erhaltung, Pflege und Entwicklung von bestimmten Biotoptypen (Kooperationsprogramm Biotoppflege), Rd. Erl. d. MU v. 14. 2. 2001 - 27/28-01224/3/2/2 - (Nds. MBl. S. 719) - VORIS 28100 01 00 00 043 -.

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Vorhaben zum Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Kooperationsprogramm Trinkwasserschutz), RdErl. d. MU v. 2. 2. 2001 - 203-01373/08/03 - (Nds. MBl. S. 712) - VORIS 28200 00 00 35 004 -.

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische Agrar-Umweltprogramme (NAU) 2004 - Entwurf - , Rd. Erl. d. Niedersächs. Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 107.2 - 60170/02/04.

Schmidt, W., Zimmerling, B., Nitzsche, O. und Krück, S. (2001): Conservation tillage - A new strategy in flood control. In: Marsalek et al. (Hrsg.): Advances in urban stormwater and agricultural runoff source control. NATO-Science Series 'Earth and Environmental Science', H. 74., S. 287-293.

Schumacher, W., Helfrich, H.-P., Kam, H., Kühne, C., Lex, C., Metzmacher, A., Schmidt, K., Kühne, S. und Büttner, J. (2007): Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschut-

zes anhand der Populationsgrößen und -entwicklung seltener und gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen. Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes „Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft" (Forschungsbericht), H. 148, Bonn.

Stadtwerke Hannover AG (1997): Vorstudie zur Machbarkeit einer Kosten-Nutzen-Analyse von Grundwasserschutzmaßnahmen der Stadtwerke Hannover AG. Hannover.

Thies, C. und Tscharntke, T. (2000): Biologische Schädlingskontrolle durch Landschaftsmanagement. Ökologie und Landbau 3/2000.

Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen.

Weibel, G. und Zbinden, N (1998): Feldlerche und Buntbrachen. Infobroschüre Schweizer Nationalfonds.

Zahlstellen der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg, Bremen (2006): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2006, jeweils vom 16.10. des Jahres bis 15.10. des Folgejahres.

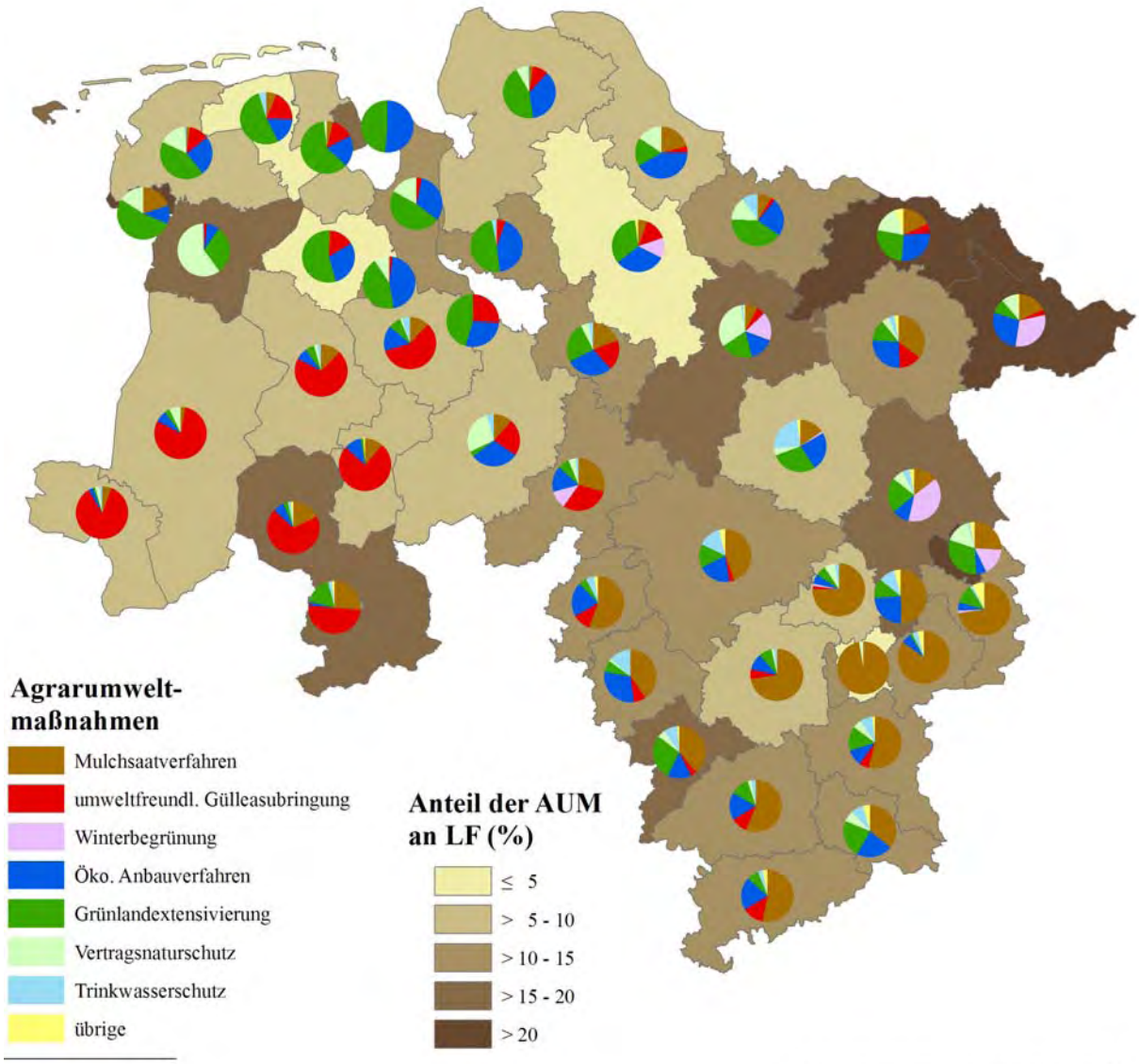
ZLU, Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt (2005): Grundwasserschutz durch ökologischen Landbau - Abschlussbericht des ersten Bewilligungszeitraumes 2001 bis 2004.

Anhang

Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Karten

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick



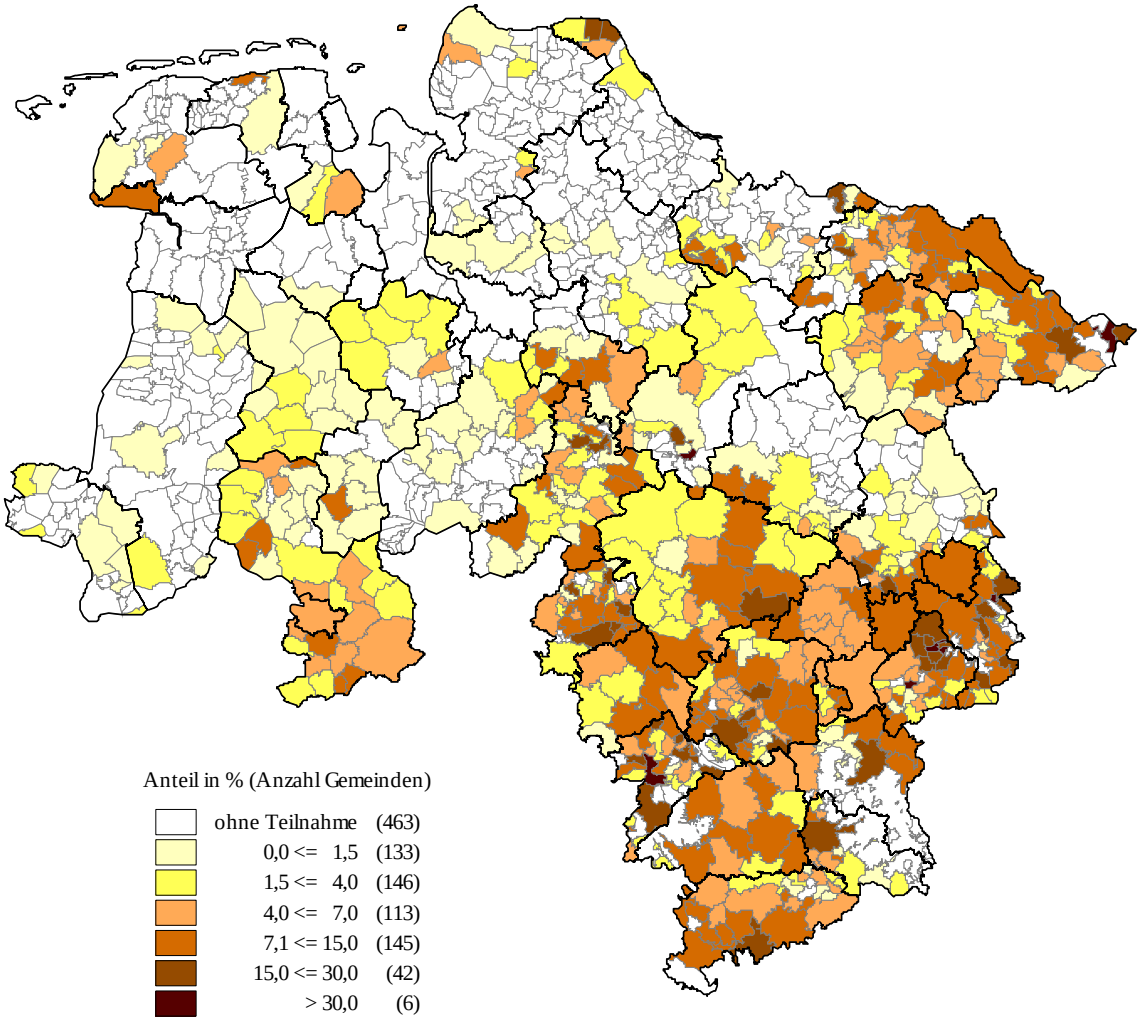
Quelle:

Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten / InVeKoS 2005

Verwaltungsgrenzen 1 : 250.000, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie © 2006

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte A-6.2: Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (f2-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

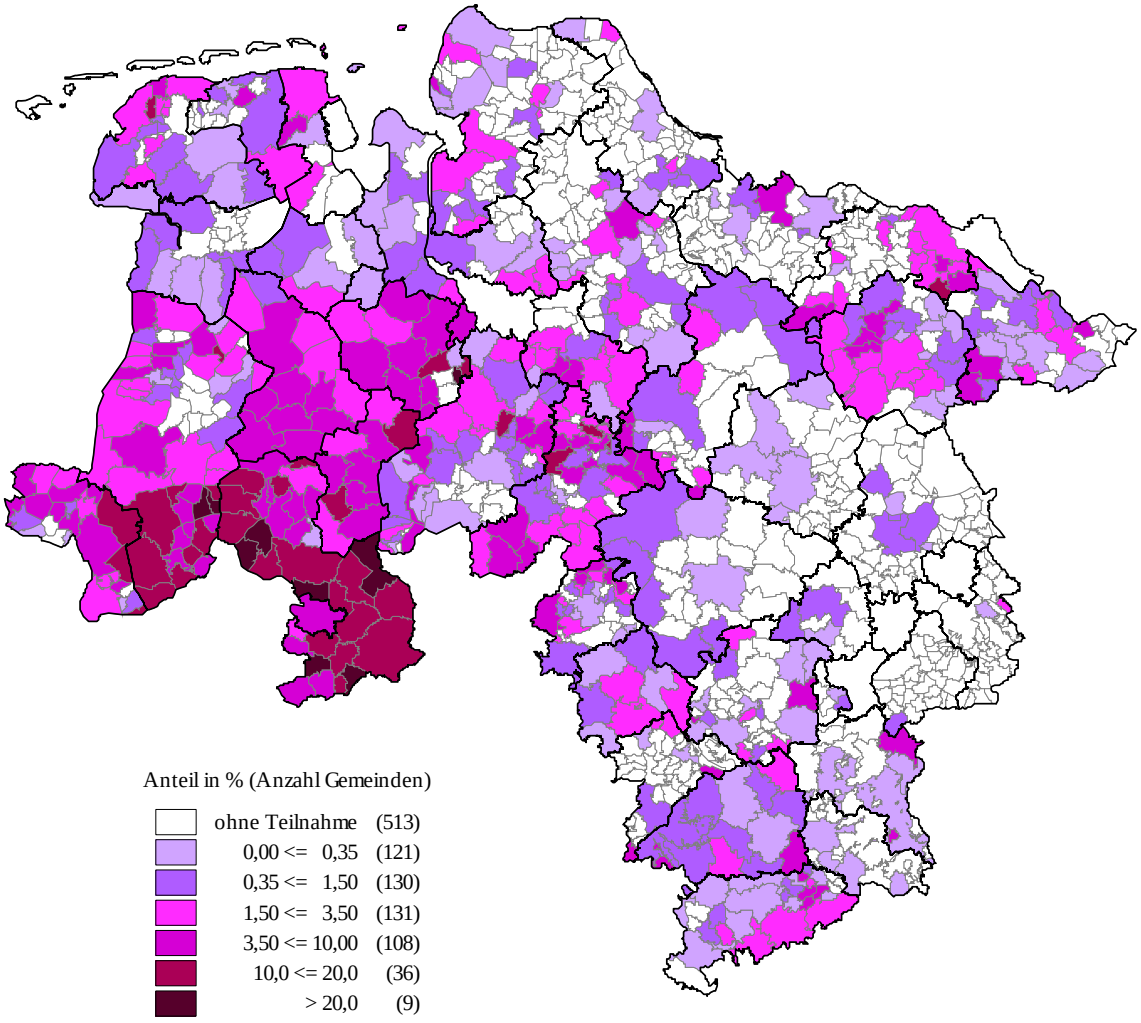


Maximum: 38,83 (Gartow)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 3,40
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 4,32

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.3: Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (f2-A3): Anteil der geförderten Güllemenge (Basis Auszahlung), umgerechnet auf ha LF, an der LF

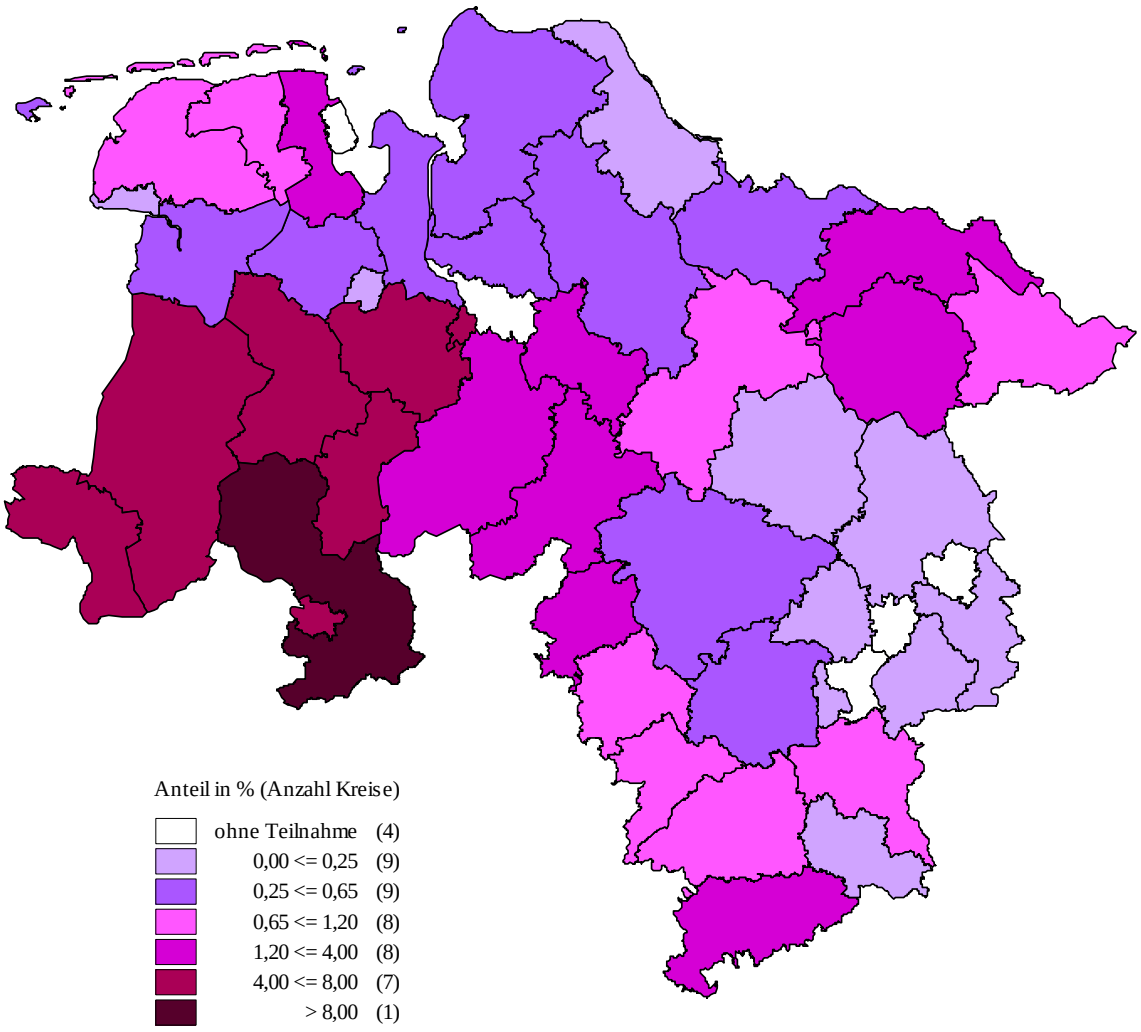


Maximum: 30,61 (Handrup)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 1,70
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,67

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.4: Anteil der geförderten Güllemenge (Basis Auszahlung, umgerechnet auf ha LF) an der LF auf Kreisebene

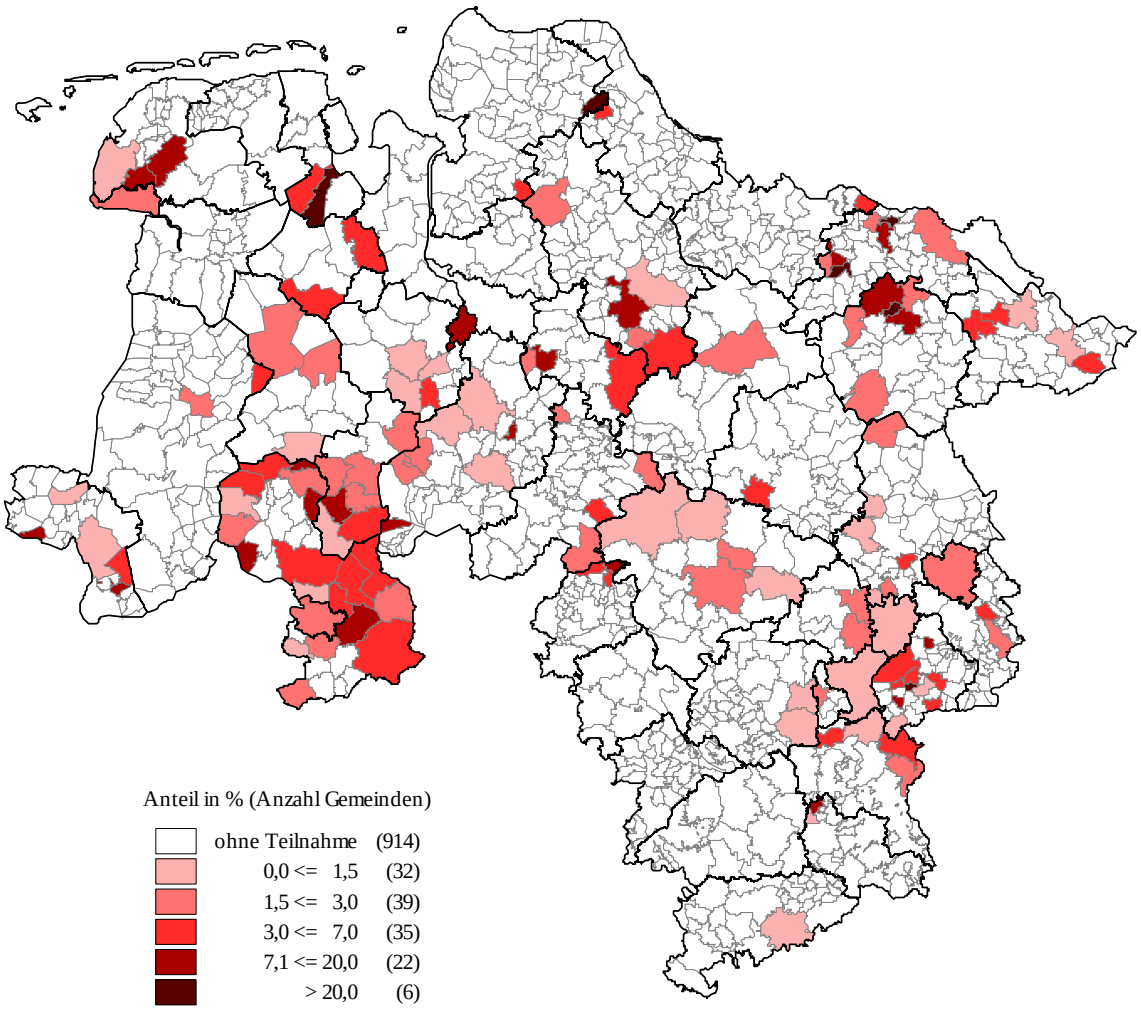


Maximum: 12,82 (LK Osnabrück)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 1,73

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.5: Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen (f2-A4): Anteil der geförderten Fläche auf Gemeindeebene am Ackerland

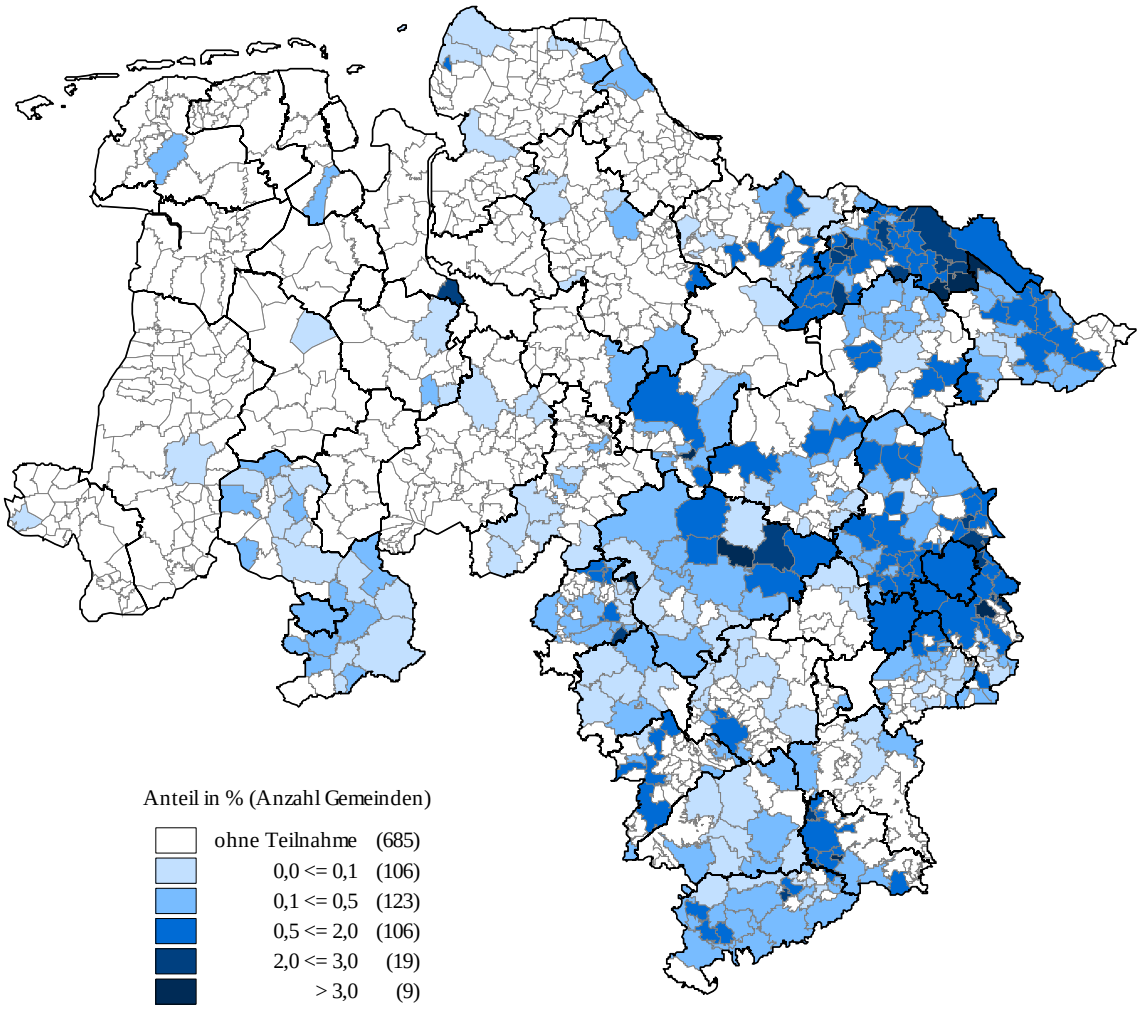


Maximum: 67,29 (Hechthausen)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 0,71
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 2,67

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.6: Anteil der Blühstreifen an der Ackerfläche je Gemeinde

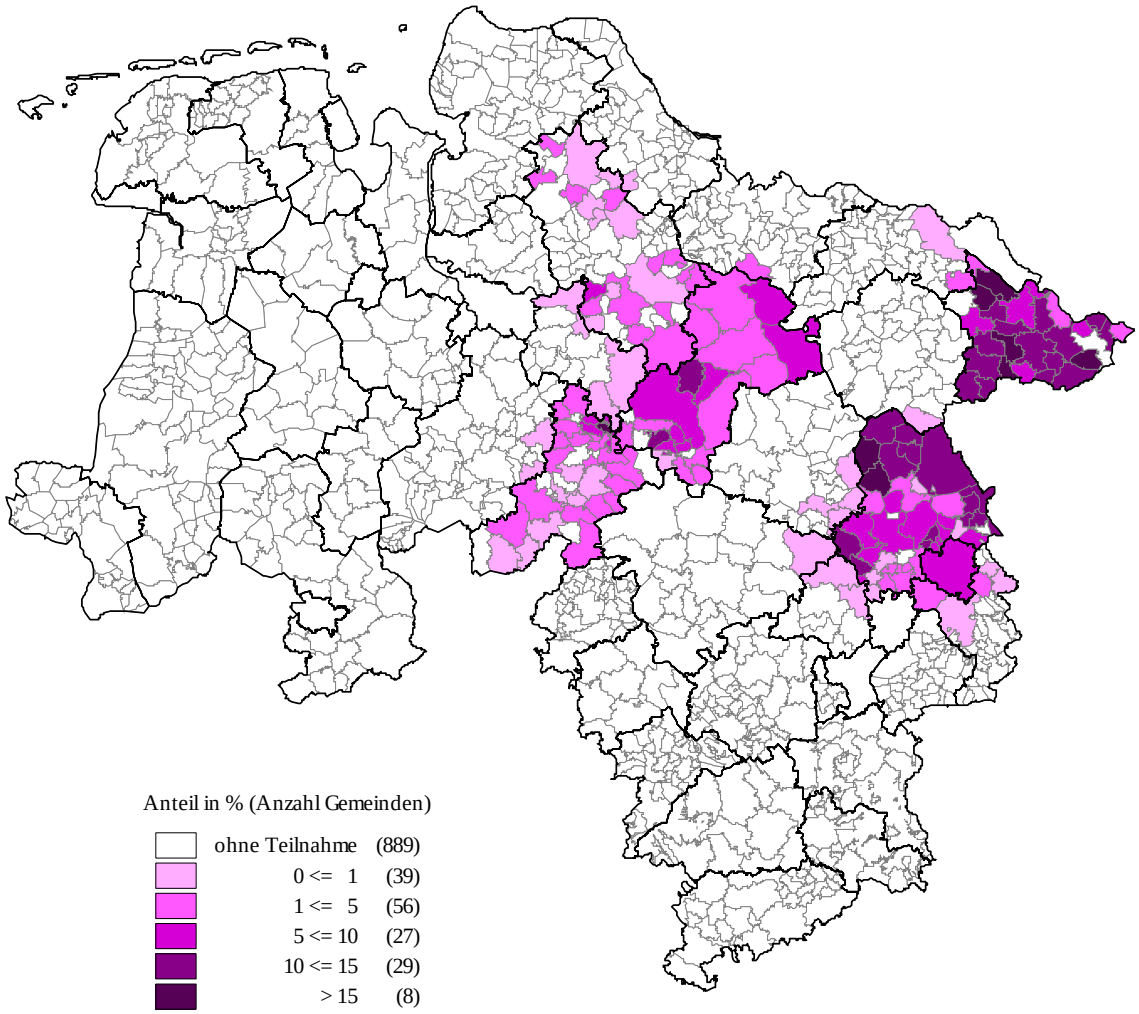


Maximum: 6,63 (Hademstorf)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 0,22
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,30

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.7: Anteil des Zwischenfruchtanbaus an der Ackerfläche je Gemeinde

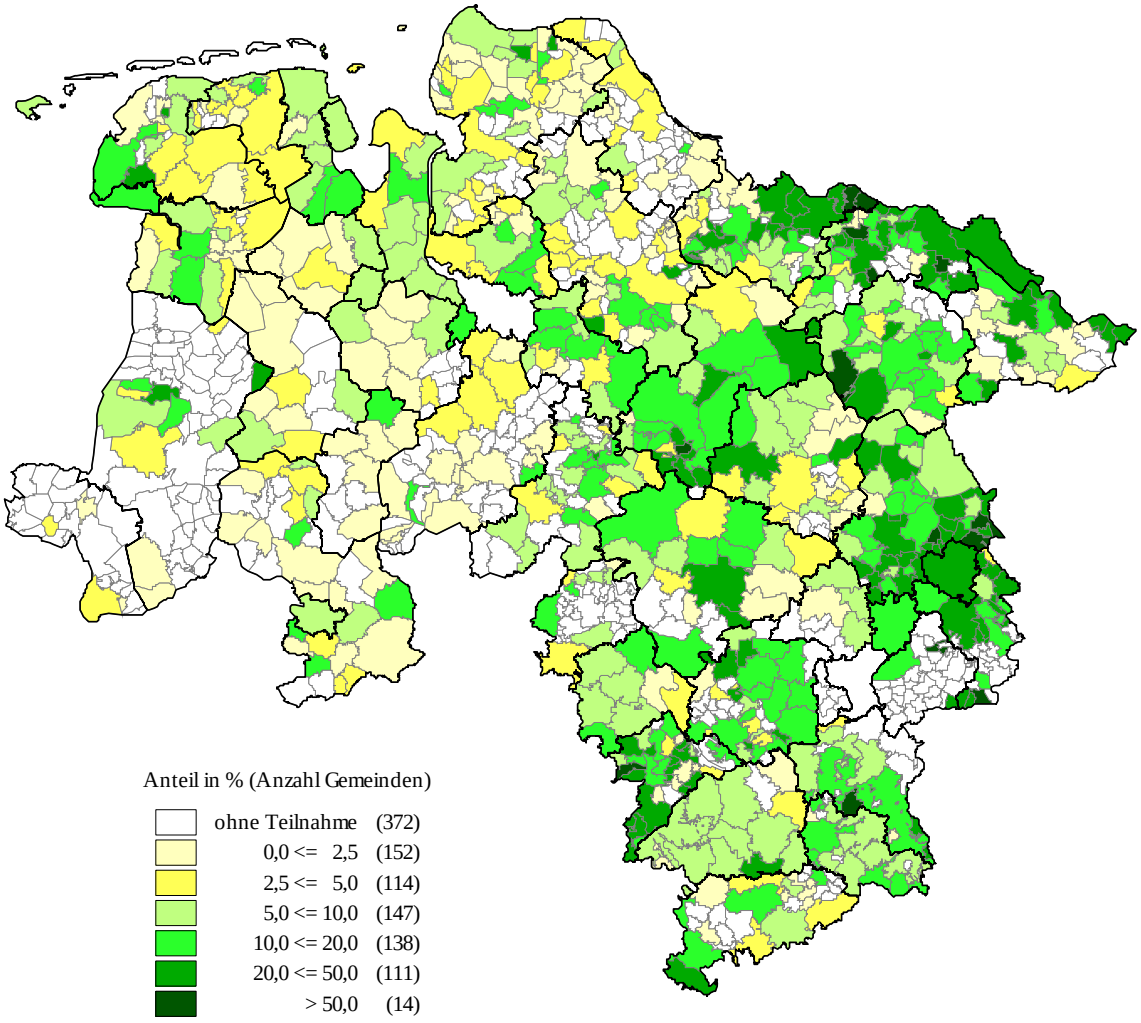


Maximum: 26,12 (Prezelle)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 0,79
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 3,04

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.8: Extensive Grünlandnutzung (f2-B): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

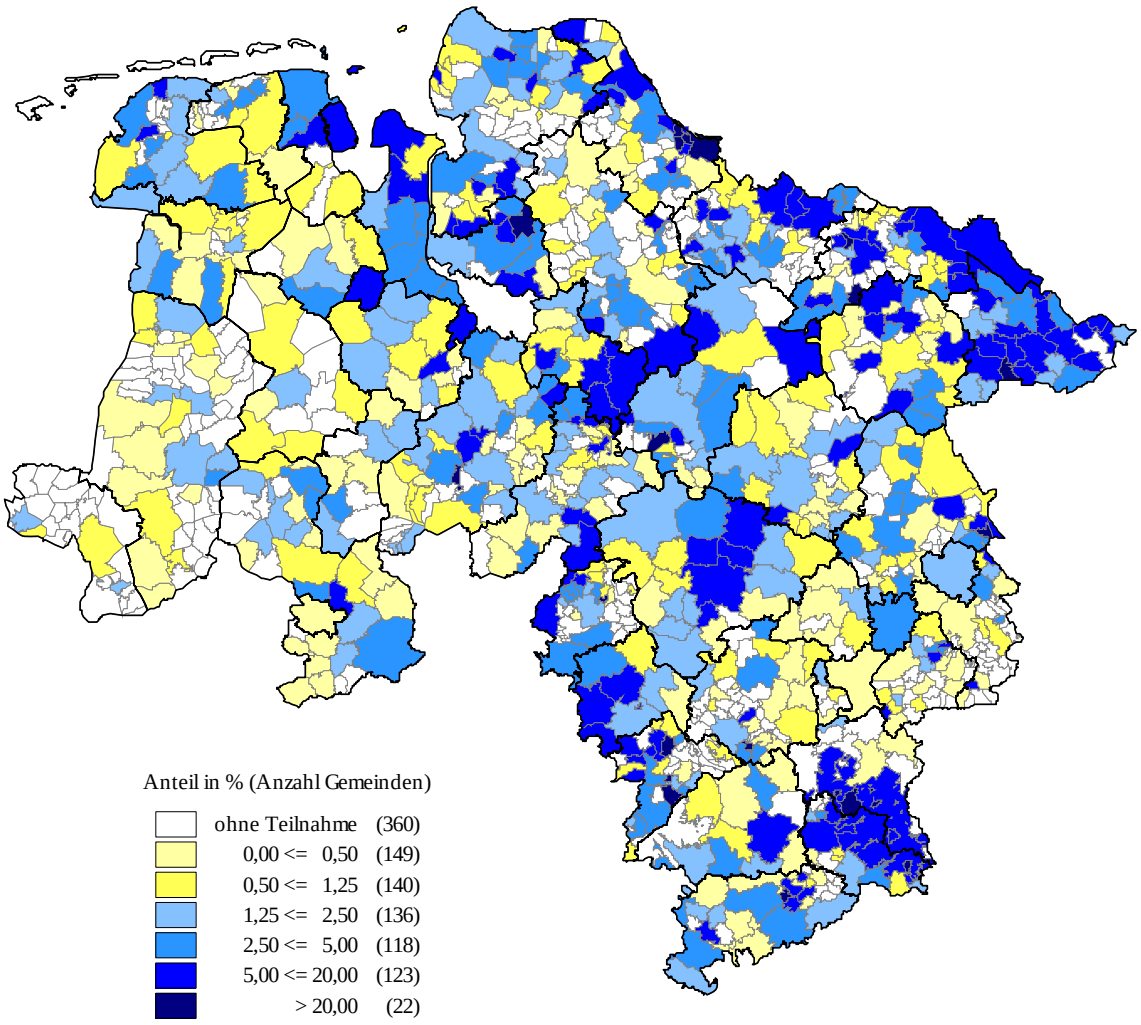


Maximum: 79,08 (Bokensdorf)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 7,46
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 7,64

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.9: Ökologische Anbauverfahren (f2-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Gemeindeebene

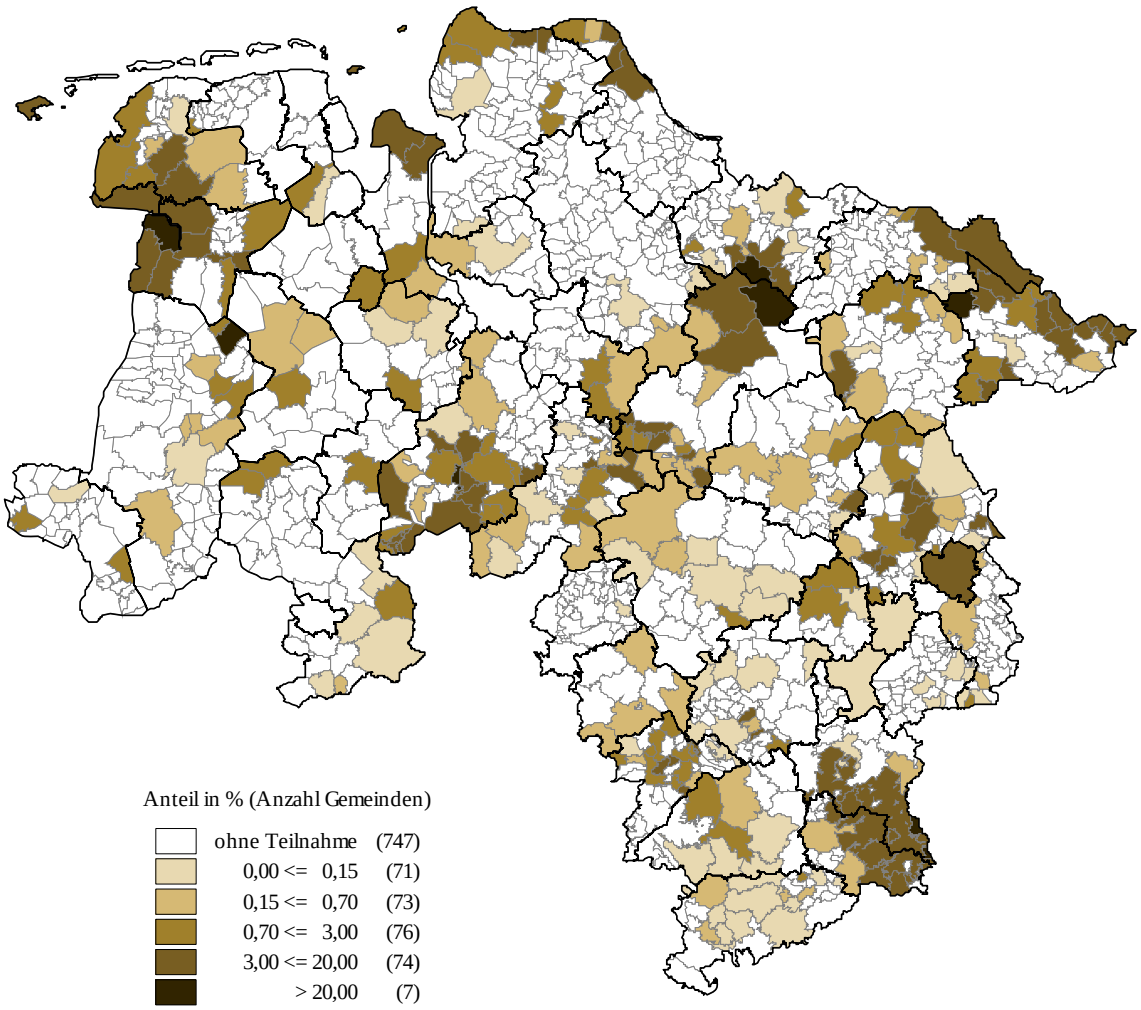


Maximum: 82,63 (Wieda)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 2,57
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,67

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.10: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche auf Gemeindeebene

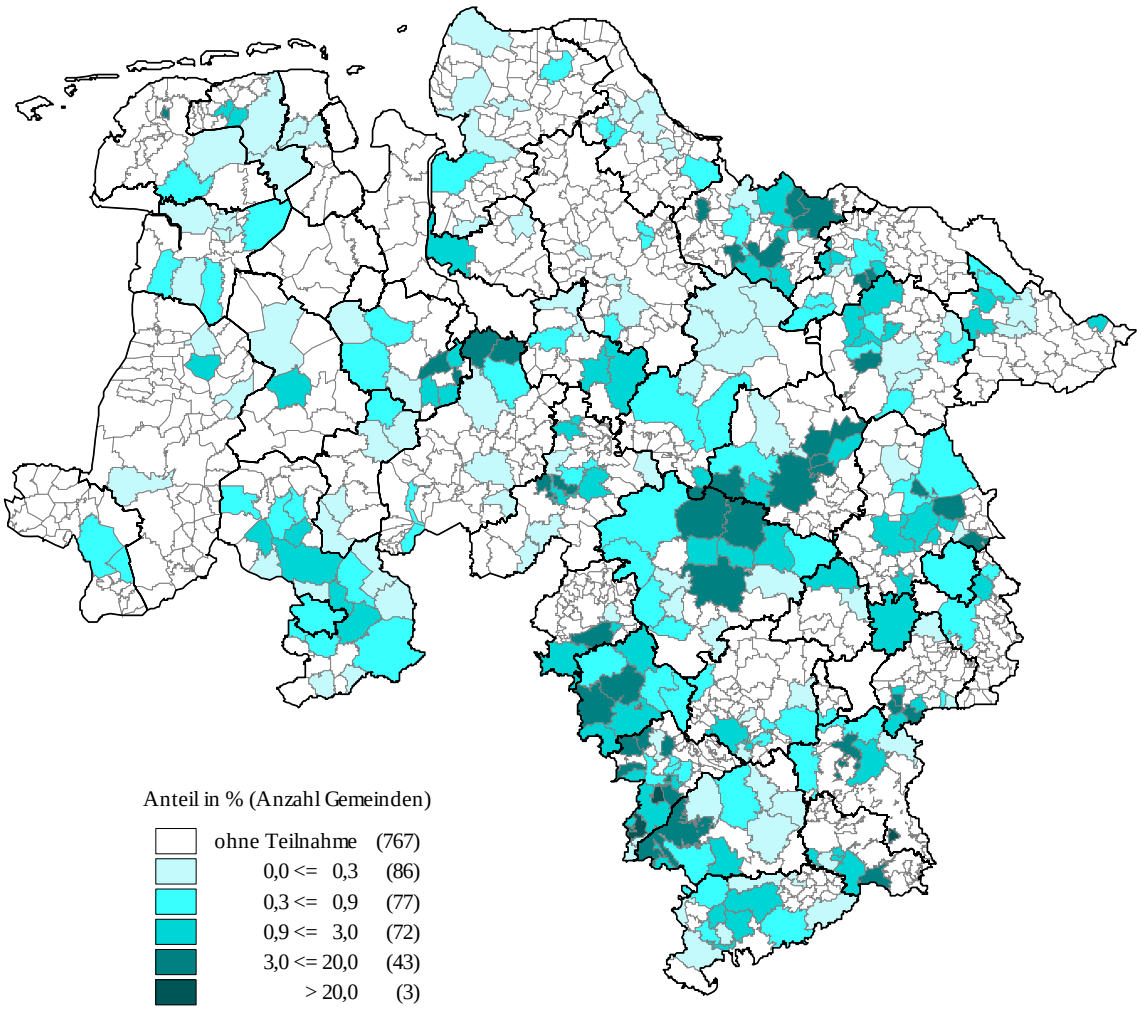


Maximum: 67,75 (Jemgum)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 0,94
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,74

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.11: Grundwasserschutzmaßnahmen (f4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche auf Gemeindeebene



Maximum: 72,55 (Holzminden, gfG)
Landesdurchschnitt Niedersachsen: 0,52
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 0,74

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Josef Efken, Christina Steinbauer, Martin Schäfer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse **1**

7.0 Zusammenfassung 1

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 3

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 4

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 6

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 7

7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage 9

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 14

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 17

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste 17

7.4.2 Vieh und Fleisch 20

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie 20

7.4.2.2 Wirkungsanalyse 22

7.4.3 Kartoffelverarbeitung 22

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie 22

7.4.3.2 Wirkungsanalyse 23

7.4.4 Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen 24

7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie 24

7.4.4.2 Wirkungsanalyse 27

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003 29

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 30

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen? 32

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern? 36

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert? 40

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen? 43

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen? 45

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme 48

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen 48

7.7.2 Anhang I-Problematik 51

7.8 ELER-Verordnung, GAP-Reform – Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013 51

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 54

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung 54

7.9.2 Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung 56

Literaturverzeichnis **59**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung 13

Abbildung 7.2: Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der Schlachtung und Fleischverarbeitung Niedersachsens 21

Abbildung 7.3: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Niedersachsen 34

Abbildung 7.4: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition 39

Abbildung 7.5: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t(0) und t(2) nach Sektoren in Niedersachsen 41

Abbildung 7.6: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen 46

Kartenverzeichnis

Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 18

Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 19

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 7.1:	Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Niedersachsen	5
Tabelle 7.2:	Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Niedersachsen in den Jahren 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.3:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	10
Tabelle 7.4:	Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Abschluss)	15
Tabelle 7.5:	Entscheidungen zu PROLAND 2000 bis 2006 im Bereich der Maßnahme g	15
Tabelle 7.6:	Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der Förderperiode 2000 bis 2006	16
Tabelle 7.7:	Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 (Schlussstand 12/2006)	17
Tabelle 7.8:	Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau	25
Tabelle 7.9:	Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro	31
Tabelle 7.10:	Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %	31
Tabelle 7.11:	Nennung der Einzelziele nach Sektoren	32
Tabelle 7.12:	Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall	47
Tabelle 7.13:	Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Niedersachsen	48
Tabelle 7.14:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele	49

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

In der Ex-post-Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen (EB), die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Die Auswertung stützt sich auf eine Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich der Angaben in den EB. Von 82 geförderten Projekten lagen 55 brauchbare EB vor. Diese spiegeln wegen Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten 43 geförderte Betriebsstätten wider, die ausgewertet werden konnten. Da EB nur von 2/3 der Projekte vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Niedersachsen im Vergleich zu Deutschland insgesamt überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Förderung zielte auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen, die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität sowie die Sicherung von Absatz- und Marktanteilen.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Hintergrund war insbesondere die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation, die sich negativ auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen auswirkte.

In Niedersachsen wurden die Sektoren Vieh&Fleisch, Obst&Gemüse, Blumen&Zierpflanzen sowie Kartoffeln gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen/Betriebsstätten sowie Qualitätsverbesserungen bei den Erzeugnissen kann durch eine erhöhte Wertschöpfung und gestiegenen Rohwarenbezug geschlossen werden. Rationalisierungseffekte konnten nicht gemessen werden. Nur 77 % der Betriebsstätten verwenden QMS, wobei allerdings von den Nutzern mindestens zwei verschiedenen Systeme angewandt werden. Bei den Umweltauswirkungen konnte keine erhöhte Energieeffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Niedersachsen keine Bedeutung.

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgrün-

dungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus, sondern es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern insbesondere bezogen auf die Stadtstaaten HH und HB sollte deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Niedersachsen ist gekennzeichnet durch einen bedeutenden Agrarsektor. Die Landwirtschaft in Niedersachsen besitzt im bundesdeutschen Vergleich gemessen an der Bruttowertschöpfung (BWS) mit 2,8 Mrd. Euro nach Bayern absolut die größte Bedeutung (ML, 2007). Nach Kalkulationen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) waren im Jahre 2003 rund 250 000 Erwerbstätige im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft beschäftigt, davon etwa die Hälfte in der Landwirtschaft (ML, 2006). Insgesamt entspricht dies einem Anteil von gut 7 % an allen Erwerbstätigen Niedersachsens und liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 5,1 %. In manchen Landkreisen stellen diese Wirtschaftsbereiche bis zu einem Viertel der Beschäftigten. Hervorgerufen wird die Bedeutung durch die natürlichen Bedingungen, die im Westen und Norden mit einem hohen Grünlandanteil und intensivem Silomaisanbau die Erzeugung von Milch, Rindern, Schweinen und Geflügel weit über den landeseigenen Bedarf ermöglichen und im Osten und Süden des Bundeslandes aufgrund der sehr fruchtbaren Böden günstige Bedingungen für den Zuckerrübenanbau und generell intensiven Ackerbau bieten.

Das produzierende Ernährungsgewerbe ist in Niedersachsen nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig. Hier sind 14 % der Industriebeschäftigten tätig (Nord/LB, 2004, S. 2). Die Schwerpunkte liegen im Bereich Schlachten und Fleischverarbeitung, in der Verarbeitung von Kartoffeln, im Bereich Zucker, Mühlenerzeugnisse, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie im Bereich Milchverarbeitung (Wendt H. und Efken J., 2003, S. 5). Nach Einschätzung des NIW können aufgrund der ausgesprochen klein und mittelständisch strukturierten Unternehmen Probleme entstehen, da diese nicht in dem Maße auf die zunehmende Internationalisierung der Märkte reagieren können, wie größere Unternehmen. Dadurch können durch Fusionen und Übernahmen, die den Verlust der Unternehmenszentralen zur Folge haben, niedersächsische Standorte zu krisenanfälligeren Produktionsstätten ‚degradiert' werden (NIW, 2005).

Die in fast allen Bereichen landwirtschaftlicher Rohwaren existierende erhebliche Überproduktion stellt die niedersächsische Ernährungswirtschaft vor besondere Herausforderungen (ML, 2006). Der Absatz der Produkte hat vorwiegend überregional zu erfolgen d. h. es müssen Märkte in Deutschland, der EU bzw. in Drittländern erschlossen werden.

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Den rechtlichen Rahmen für die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung“ bildet auf EU-Ebene die VO (EG) Nr. 1257/1999 (Maßnahme g1 des Förderschwerpunktes 1 „Verbesserung der Produktionsstruktur“). Die nationale Kofinanzierung erfolgt über den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, GAK, (hier nach dem GAK-Grundsatz „Marktstrukturverbesserung“). Eine Begrenzung der Sektoren auf „Vieh und Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst und Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen“ wurde von Niedersachsen vorgenommen. Tabelle 7.1 gibt Aufschluss über Rechtsgrundlagen, Finanzierung und Fördermodalitäten der einzelnen Maßnahmen. Die in PROLAND vorgesehene EU-kofinanzierte Förderung von „Gemeinschaftsanlagen zur lokalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ wurde mangels Nachfrage nicht umgesetzt. Weitere, die Vermarktung von Qualitätsprodukten betreffende Fördermöglichkeiten der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Art. 33 Buchstabe m) sind von Niedersachsen in PROLAND nicht berücksichtigt worden. Die Projekte unter m bezogen sich auf die Förderung von Vermarktungsprojekten mit der Zielsetzung Wasserschutz (siehe Kapitel 6).

Zusätzlich zu den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen gibt es ausschließlich mit nationalen Mitteln (GAK) finanzierte Maßnahmen. Fördergrundlage sind hier die GAK-Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes und für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Es wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 gut 30 Förderfälle nach den genannten Grundsätzen gefördert. Hierfür sind Fördermittel in Höhe von 5,6 Mio. Euro, d. h. durchschnittlich 180.000 Euro/Förderfall ausgeschüttert worden. Es wurden Investitions- und Startbeihilfen gefördert.

Tabelle 7.1: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Niedersachsen

EG Rechtsgrundlage	Fördergrundlagen (GAK)	Fördergrundlagen (Land)	Fördergegenstand	Sektor	Fördersatz	Finanzierung
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse VO 1257/99 (Art. 25-28) **(g)**	Marktstrukturverbesserung	Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Marktstrukturverbesserung	Investitionen	Vieh und Fleisch, ohne Schlachtung	30 % (bis 08/2003) 15 % (09/2003-08/2004) 20 % (ab 09/2004)	EU/GAK
				Kartoffeln		
				Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse und Baumschulen		
		Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (ETLR)	Gemeinschaftsanlagen zur lokalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (wird nicht angewendet)		öffentlich-rechtl. Zuwendungsempf. max 50 %, sonst max. 30 %	
---	GAK Grundsatz Marktstrukturgesetz	Richtlinie über die Förderung von Projekten aufgrund des Marktstrukturgesetzes	Investitionen Startbeihilfen	gemäß Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz	gestaffelt nach Fördergegenstand und Jahr	GAK/keine EU-Beteiligung
---	GAK Grundsätze Öko/Regio	Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landw. Produkte	Organisationsausgaben für Gründung und Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen	Öko/Regio	gestaffelt nach Fördergegenstand und ggf. Jahr	
			Qualifizierungsmaßnahmen			
			Qualitätskontrollen und Einführung von Qualitätsmanagement			
			Vermarktungskonzeptionen			
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen VO 1257/99, (Art. 33) **(m)**	---	Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen im ländlichen Raum	Qualitätssicherungssystem, Vermarktungskonzeptionen Diversifizierung	(findet keine Anwendung)	gestaffelt nach Fördergegenstand und Jahr, bei EU-Beteiligung max. 35 %	EU/Land
---	---	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zum Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten	Vermarktungskonzeptionen			

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die gewählte Strategie des Entwicklungsplans Niedersachsens orientiert sich an dem Grundsatz, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu verbessern, indem sie einerseits an der Überwindung und Kompensation von Schwächen und andererseits an der Nutzung und dem Ausbau vorhandener Stärken ansetzt. Der Entwicklungsplan verfolgt das Ziel eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen.

Der Förderschwerpunkt I „Verbesserung der Produktionsstruktur“ umfasst Maßnahmen, die im Hinblick auf die Markterfordernisse und gesellschaftlichen Bedürfnisse der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land – und Forstwirtschaft, des Gartenbaus, der Be- und Verarbeitung von sowie des Handels mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln dienen.

Die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte verfolgt insbesondere folgende **sektorübergreifenden Ziele**:

– Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen
– Verbesserung von Produkt und Prozessqualität
– Anpassung der Vermarktung an Änderungen gesellschaftlicher Bedürfnisse
– Sicherung von Absatz und Marktanteilen

Projektbezogen geht es um:

– Die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen,
– Modernisierung von Anlagen zur Lagerung, Aufbereitung, Be- und Verarbeitung,
– Implementierung von Qualitätssicherungssystemen,
– Ausrichtung der Angebotspalette auf spezifische Marktverhältnisse,
– Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften.

Sektorspezifisch werden, bezogen auf eine Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst, Gemüse, Blumen/Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse weitere Ziele genannt, die im Kapitel 7.3 aufgeführt werden. Jedoch werden für die ausgewählten Sektoren keine messbaren Angaben in Form von Zielquantifizierungen gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit nicht möglich (vgl. Kapitel 7.7.1).

Die formulierten Ziele werden im EPLR nicht näher quantifiziert, es werden lediglich allgemeine positive Effekte hinsichtlich vorübergehende und direkte Beschäftigung

konstatiert (EPLR Tab. 50 S. 260). Es wurde kein Erhebungssystem für Indikatoren festgelegt. Indikatoren sind durch die von den Evaluatoren entwickelten Erfassungsbögen operationalisiert und wurden im Rahmen der Evaluation ermittelt soweit in ausreichendem Maße verwertbare Informationen vom Bundesland zur Verfügung gestellt wurden.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Bei der Bewilligung fand eine Abstimmung mit anderen PROLAND-Maßnahmen nicht systematisch bzw. gesteuert statt. Synergien ergaben sich nur zufällig.

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb von PROLAND existierten für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In Niedersachsen waren im Jahre 2006 fünf Erzeugerorganisationen (EO) von der EU anerkannt. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten EO für Obst und Gemüse und Pilze in Niedersachsen 23,4 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G. Bei einem Fördersatz von 50 % konnten damit Investitionen/Aufwendungen in Höhe von 47 Mio. Euro realisiert werden. Auf den Bereich Vermarktung entfielen davon 70 % bzw. knapp 33 Mio. Euro. Diese Fördermöglichkeit führte die in der vorangehenden Periode begonnene Ausrichtung der erzeugerbasierten Vermarktung von frischem Obst und Gemüse auf große Erzeugerorganisationen fort.

Neben der PROLAND-Förderung bestand für kleine und mittelständische Unternehmen der Ernährungswirtschaft die Möglichkeit, über die EFRE-kofinanzierte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert zu werden. Eine Zusammenarbeit oder Koordination fand auf Arbeitsebene zwischen den zuständigen Ressorts (Wirtschaftsministerium – Landwirtschaftsministerium) insofern statt, als die für regionale Wirtschaftsförderung zuständige N-Bank bei Förderanträgen aus dem Bereich Ernährungswirtschaft vom ML eine fachliche Stellungnahme einholte, um hier eine grundsätzliche Konsistenz in der Förderpolitik des Landes zu gewährleisten. Eine unterschiedliche Handhabung einzelner Elemente der Förderpraxis (insb. Förderintensitäten und zulässige Produkte aufgrund Anhang-I-Beschränkungen) waren durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU und des Bundes unvermeidlich und damit letztendlich politisch gewollt. Die beiden Ministerien (Wirtschaft & Landwirtschaft) arbeiteten bei Projekten mit Anhang-1-Bereichen und Bereichen außerhalb Anhang 1 zusammen, um damit eine komplette Förderung zu ermöglichen. Ein spezieller Unterschied besteht im Fehlen der Verpflichtung zum vertraglich gebundenen Einkauf landwirtschaftlicher Rohwaren in der GRW-Förderung. Insbesondere Unternehmen der Fleischwirtschaft können durch die Förderung über die GRW vermeiden, vertragliche Vereinbarungen mit den Landwirten eingehen zu müssen. Dies wurde allerdings in Niedersachsen durch den sogenannten ‚Fleischerlass’ verhindert, durch den auch bei einer GRW-Förderung die Vertragsbindungsvorschrift

der GAK-Förderung anzuwenden ist. Von 2000 bis 2006 wurden 103 Unternehmen der Ernährungswirtschaft mit einem Investitionsvolumen von knapp 360 Mio. Euro mit insgesamt fast 40 Mio. Euro Fördervolumen gefördert (BAFA, 2008) (vgl. Tabelle 7.2). Der Fördersatz lag zwischen 5 und 25 %. Unternehmen von hier relevanten Sektoren erhielten ebenfalls Förderung. Auffallend ist die hohe Anzahl von geförderten Projekten in der Fleischverarbeitung.

Tabelle 7.2: Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Niedersachsen in den Jahren 2000 bis 2006

Wirtschaftszweig	Anzahl der Fälle	Investition Mio. Euro	GA+EFRE Mio. Euro	EFRE Mio. Euro	Mittelwert des Subventionswerts insgesamt %	Spannbreite des Subventionswertes %
Fleischverarbeitung	17	39,4	5,6	1,7	14,0	10-20
Verarbeitung von Kartoffeln	1	0,9	0,1	0,0	14,1	14,1
Herstellung v. Frucht- u. Gemüsesäften	3	4,9	0,8	0,4	15,1	9-18
Verarbeitung v. Obst u. Gemüse ang.	7	14,2	1,7	0,7	12,9	6-18
Milchverarbeitung (o. Hstg. Speiseeis)	5	60,5	5,2	0,7	12,7	10-15
Summe	**33**	**119,9**	**13,4**	**3,5**	**13,7**	**6-20**
Summe verarb. Ernährungsgewerbe	**103**	**357,4**	**39,7**	**13,0**	**14,0**	**5-25**

Quelle: BAFA (2008).

Wie aus Gesprächen mit Mitarbeitern der für die Bewilligung dieser Förderung zuständigen N-Bank zu erfahren war, besteht bei der GRW-Förderung ein regelmäßiger Antragsüberhang, was dazu führte, dass nicht alle Antragsteller bedient werden konnten. Bei der PROLAND-Förderung dagegen war lediglich im Jahr 2003 eine Überzeichnung festzustellen, tendenziell wurden die zur Verfügung stehenden Mittel im Laufe der Förderperiode aufgrund mangelnder Nachfrage gesenkt (vgl. Tabelle 7.4). Man findet also für GRW und V&V in PROLAND, die beide für eine gewisse Schnittmenge von Unternehmen in Frage kommen, eine deutlich unterschiedliche Auslastung vor.

Vor dem Hintergrund der stets postulierten integrierten Ansätze für den ländlichen Raum wäre es wünschenswert, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, die zur Förderung des ländlichen Raumes verfügbaren Mittel in den Bereichen auszuschöpfen, die die höchste Wirksamkeit haben, unabhängig von der jeweiligen spezifischen Mittelherkunft. Das ist in diesem Fall unklar, da ‚freie Mittel' nur innerhalb des Planes für den ländlichen Raum umverteilt werden können. Das Korsett fonds- und ressortspezifischer Mittelzuordnungen widerspricht integrierten Programmkonzeptionen und verringert die Möglichkeit des bedarfsgerechten und wirkungsoptimalen Mitteleinsatzes.

7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage [1]

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

– Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,
– Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,
– Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erforderten ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen sind Tabelle 7.3 zu entnehmen.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

– eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 15.10.2006 erteilten Bewilligungen,
– von Informationen aus drei Interviews anlässlich der jeweiligen Bewertungen im zuständigen Ministerium sowie von anderen Landeseinrichtungen,
– von Daten aus Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Entwicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen ei-

[1] Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

ner brauchbaren Referenzsituation nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtstelle (ZMP), Fachzeitschriften und Panelerhebungen ein. Für die Wirkungsanalyse wurde auf einen Vorher-Nachher-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Neben einer Wirkungsanalyse der Maßnahme im Landesprogramm hat die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend den von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren besonderen Stellenwert.

Tabelle 7.3: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/ Outputs	Wirkungen nach Sektoren und Bewertungsfragen
Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.06)	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
Qualitative Daten						
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2003). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt

werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen. Für Investitionsprojekte, die erst zum Ende der Förderperiode abgeschlossen wurden oder die unter Anwendung der Übergangsregelung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 erst im Rahmen der ELER-Verordnung abgeschlossen wurden, lagen für die Ex-post-Analyse noch keine Abschlussbögen vor. Diese Projekte konnten daher nicht in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst und in mehreren Workshops mit den Bewilligungsstellen diskutiert. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, zusätzlichen Informationsbedarf der EU-Kommission zu berücksichtigen, Unklarheiten der Kennzahlendefinitionen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies führte im Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Ausfüllhinweisen ergaben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind[2], vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben ver-

[2] Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

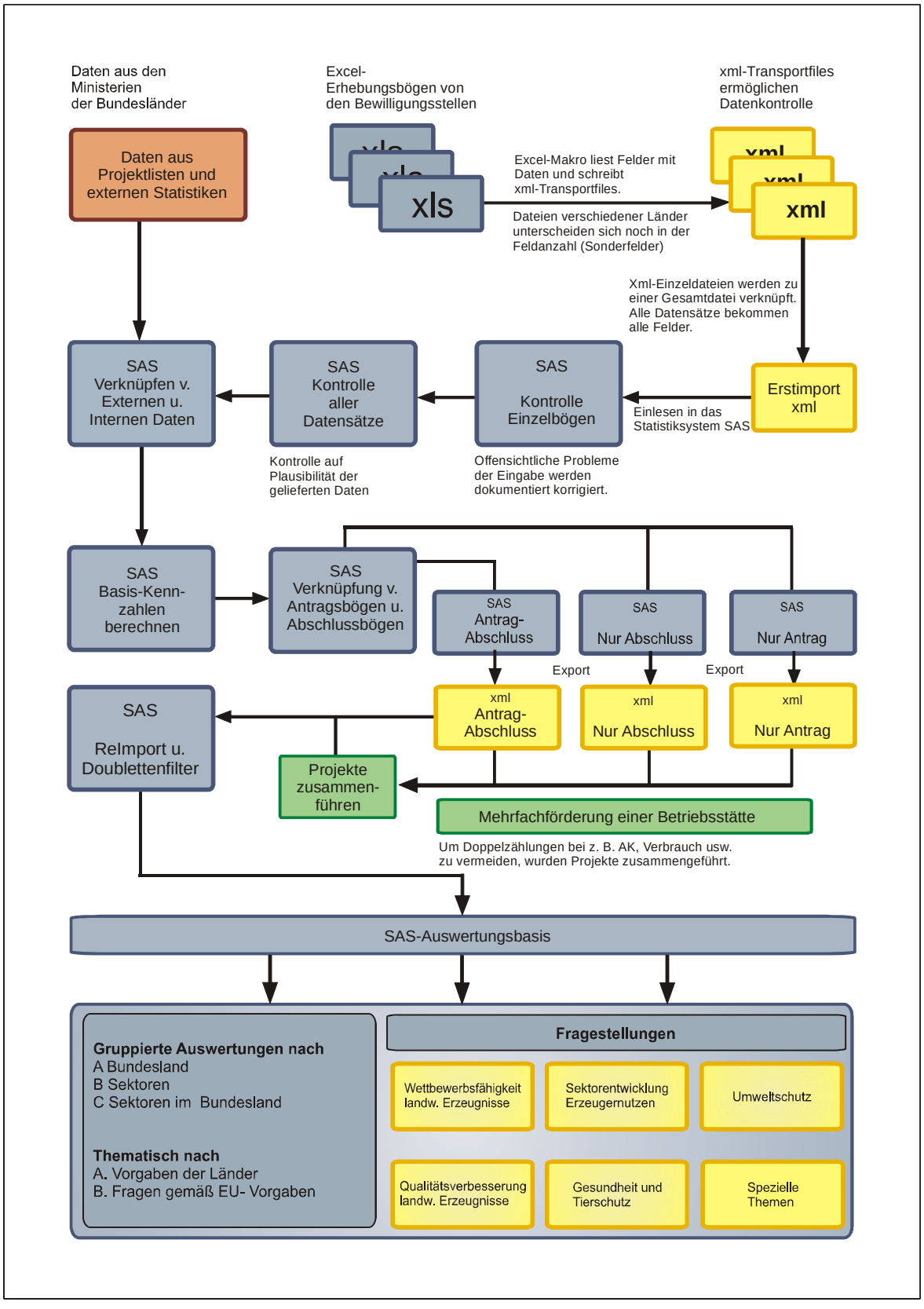
gleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.1 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

Um Doppelzählungen von Arbeitskräften und verschiedenen Indikatoren bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte bzw. eines Unternehmen zu verhindern, wurden diese einzelnen Projekte zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst (Merging).

Als weitere wichtige Informationsquelle wurde eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Diese diente als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren in Niedersachsen. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, wurden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste überstieg mit 82 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorlagen, mit 55 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzierten sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 43 geförderte Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews im Ministerium gewonnen wurden, bewertet. Die Bewertung erfolgte vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus wurden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung im Ländervergleich beeinflussten, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Für die Wirkungsanalyse wurden weitere Daten genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitorings keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für den Maßnahmenbereich g1 vorgesehenen Mittel kontinuierlich gesenkt (vgl. Tabellen 4 und 5). Grund hierfür war die zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Die geplanten Ausgaben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden aufgrund mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln seit Beginn der Förderperiode um 23,5 % von 72,6 Mio. Euro auf abschließend 55,6 Mio. Euro gekürzt.

Tabelle 7.4: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Abschluss)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt								
Plan: EPLR	2,94	21,15	11,04	10,28	9,21	9,07	8,93	72,62
Plan: 1. Änderung	2,60	11,77	11,34	10,59	8,65	9,37	11,14	65,47
Plan: 2. Änderung	2,60	12,52	11,04	10,57	8,64	9,30	11,07	65,73
Plan: 3. Änderung	2,60	12,51	10,03	10,57	8,64	9,30	11,07	64,72
Plan: 4. Änderung	2,60	12,51	10,39	8,51	8,36	9,30	11,07	62,74
Bundestab. (11/04)	2,60	12,51	10,39	8,51	4,16	9,30	11,07	58,54
Bundestab. (10/06)	2,60	12,51	10,39	8,51	3,92	9,80	7,83	55,56
Ist: Auszahlungen	1,30	12,51	10,39	8,52	3,93	9,80	9,12	55,60
EU-Beteiligung, Mio. Euro; in Niedersachsen für Maßnahme g = 83,3 %								
Plan: EPLR	2,45	17,63	9,20	8,57	7,67	7,56	7,45	60,52
Plan: 1. Änderung	2,17	9,81	9,45	8,82	7,21	7,81	9,29	54,56
Plan: 2. Änderung	2,17	10,43	9,20	8,81	7,20	7,75	9,22	54,77
Plan: 3. Änderung	2,17	10,43	8,66	8,81	7,20	7,75	9,22	54,23
Plan: 4. Änderung	2,17	10,43	8,66	7,10	6,96	7,75	9,22	52,28
Bundestab. (11/04)	2,17	10,43	8,66	7,10	3,27	7,75	9,22	48,59
Bundestab. (10/06)	2,17	10,43	8,66	7,10	3,27	8,17	6,52	46,30
Ist: Auszahlungen	1,09	10,43	8,66	7,10	3,27	8,17	7,60	46,33

Quelle: ML (2008b).

Tabelle 7.5: Entscheidungen zu PROLAND 2000 bis 2006 im Bereich der Maßnahme g

	Kommissionsentscheidung		Öffentliche Ausgaben Mio. Euro	Eigenanteil Begünstigte in %	Fördersätze in %			EAGFL-Beteiligung Mio. Euro
	Nr.	vom			EAGFL	national	insgesamt	
Plan EPLR	K (2000) 2905	29. Sept. 00	72,62	70,0	25,0	5,0	30,0	60,52
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2812	09. Okt. 01	65,47	70,0	25,0	5,0	30,0	54,56
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3440	23. Sept. 02	65,73	70,0	25,0	5,0	30,0	54,77
Plan: 3. Änderung	K (2003) 3111	21. Aug. 03	64,72	85,0	12,5	2,5	15,0	54,23
Plan: 4. Änderung	K (2004) 3529	15. Sept. 04	62,74	80,0	16,7	3,3	20,0	52,28
Plan: 5. Änderung	K (2005) 2678	06. Juli 05	58,54	80,0	16,7	3,3	20,0	48,59
Plan: Abschluss	Bundestabelle	Okt. 2006	55,56	80,0	16,7	3,3	20,0	46,30

Quelle: ML (2008a), eigene Zusammenstellung.

Tabelle 7.6 ist recht anschaulich zu entnehmen, wie wechselhaft und letztendlich für einen Zeitraum von sieben Jahren nur sehr unscharf vorhersehbar sich die Nachfrage nach Förderung in den verschiedenen Sektoren entwickelt. Die größten Korrekturen bei der Mittelzuweisung fanden im Sektor „Vieh und Fleisch“ statt. Dort wurde der Mittelansatz bis 2004 mehr als halbiert und anschließend bis Programmende beinahe verdoppelt auf 14,6 Mio. Euro. Die Kürzung im Sektor Kartoffelverarbeitung um 35 % war am deutlichsten. Im Sektor „Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen“ wurden zum Programmende gut 8 % weniger Fördermittel ausgegeben als zu Beginn der Förderperiode eingeplant.

Tabelle 7.6: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der Förderperiode 2000 bis 2006

Sektoren	**Förderfähige Investitionssumme**								**Veränderung 2000/2006 in %**
	Okt. 2000		Dez. 01	Nov. 02	Dez. 03	Dez. 04	Endstand 2006		
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro				Mio. Euro	Anteil in %	
Vieh und Fleisch	19,1	26,2	14,8	11,6	10,3	8,1	14,6	26,3	**-23,4**
Kartoffeln	31,2	43,0	26,3	26,1	26,5	25,1	20,5	36,9	**-34,4**
O&G, Gartenbau, Baumsch.	22,3	30,8	22,4	24,8	24,3	23,3	20,5	36,8	**-8,2**
Lok. Vermarkt. ldw. Prod.	0,0	0,0	0,9	0,9	0,7	0,5	0,0	0,0	-
Summe	**72,6**	**100**	**64,4**	**63,4**	**61,7**	**57,0**	**55,6**	**100**	**-23,4**

Quelle: ML (2008b).

In Niedersachsen wurde versucht, die Nachfrage nach Fördermitteln durch Variation des Fördersatzes zu steuern (vgl. Tabelle 7.5). So wurde Anfang 2003 der Fördersatz in allen Sektoren des Maßnahmenbereichs (g) von 30 % auf 15 % der förderfähigen Investitionssumme gesenkt, Anfang 2004 dann wieder auf 20 % erhöht. Dieses Vorgehen bemängelte die EU-Kommission im Rahmen einer Inspektion, da so gerade keine zielgerichtete Förderpolitik realisiert werde, sondern die Unterstützung möglichst aller formal förderwürdigen Antragsteller im Vordergrund stehe. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 ist deshalb ein Ranking-System zur Projektauswahl eingeführt worden (ML, 2007). Hierdurch soll eine zielgerichtete und transparente Förderpolitik bei konstanten Fördersätzen sichergestellt werden.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

In Niedersachsen fand eine Förderung in den Bereichen „Vieh & Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse und Baumschulen“ statt. Wie Tabelle 7.7 zeigt, waren die Sektoren „Vieh & Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst & Gemüse“ Schwerpunkte der Förderung.

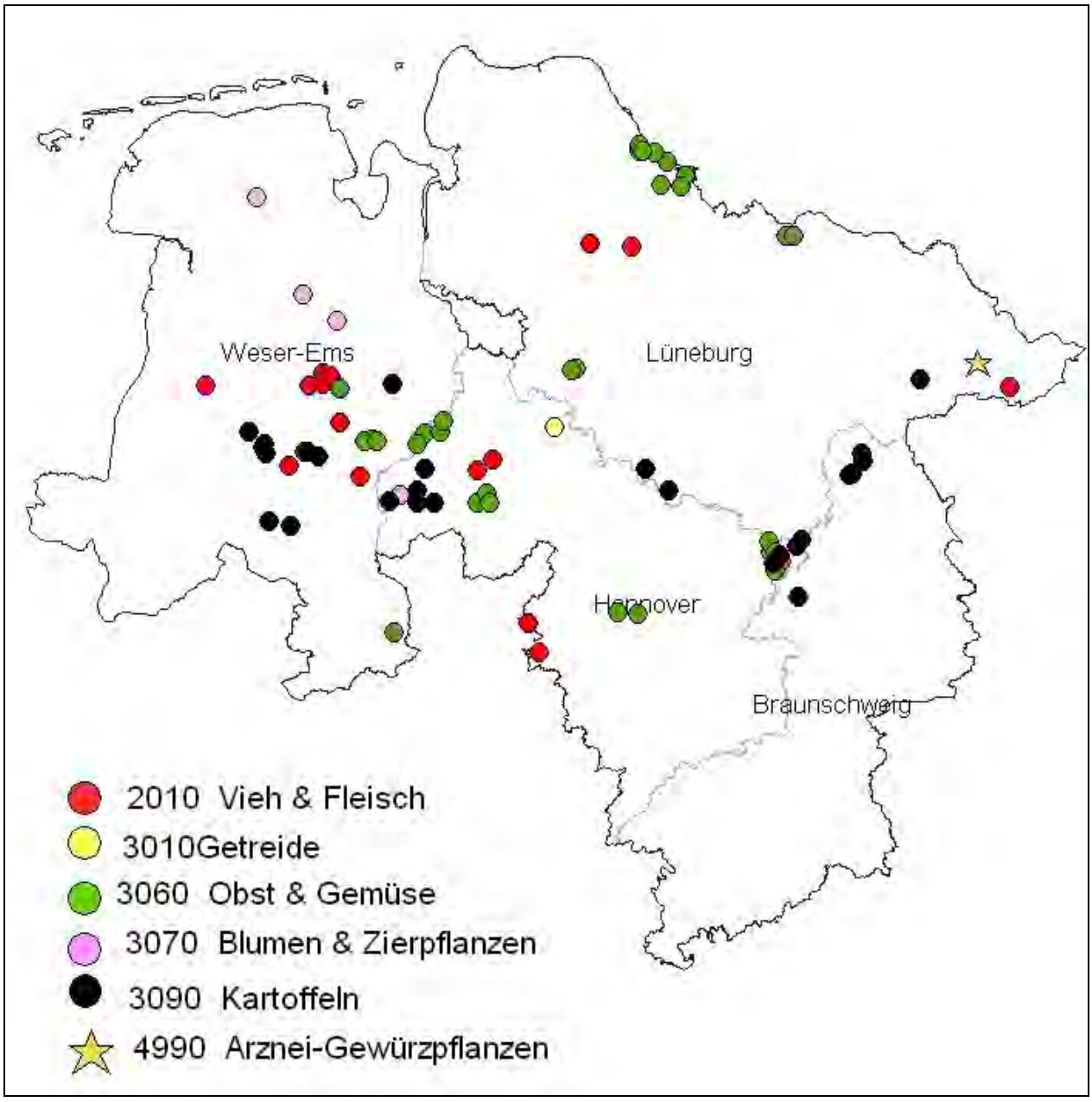
Tabelle 7.7: Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 (Schlussstand 12/2006)

Sektor	Anzahl Projekte	Förderfähige Gesamtkosten		Öffentliche Ausgaben		Förder-intensität
		Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	%
Vieh & Fleisch	16	74,7	33,3	14,6	26,2	19,5
Kartoffeln	26	73,8	32,9	20,5	36,9	27,8
Obst & Gemüse	33	56,4	25,1	16,3	29,3	28,9
Blumen & Zierpflanzen	5	19,1	8,5	4,1	7,3	21,3
Sonstige	2	0,6	0,3	0,1	0,3	23,5
Summe	**82**	**224,6**	**100**	**56**	**100**	**25**

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für ländliche Räume, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007).

Aufschluss über die räumliche Verteilung der geförderten Projekte geben Karte 7.2 und Karte 7.3. Schwerpunkte der Förderung in den einzelnen Sektoren lagen vornehmlich in deren Hauptproduktionsgebieten. So wurden Unternehmen im Bereich Vieh und Fleisch insbesondere in der Veredlungsregion Weser-Ems gefördert. Schwerpunkt der Investitionen im Bereich Frischobst war das Niederelbegebiet: Im Landkreis Stade bewirtschaften ca. 72 % der niedersächsischen Baumobstbetriebe rund 94 % der Obstanbaufläche des Landes (NLS, 2003: Umschlag; NLS, 2004: S.9). Daneben spielt die Region Cloppenburg/Vechta/Diepholz für die O&G-Erzeugung wie auch die Kartoffelerzeugung eine wichtige Rolle, die sich auch in der Förderung widerspiegelte. Kartoffelerzeugung und –verarbeitung ist zudem in der Lüneburger Heide ein bedeutender Wirtschaftszweig.

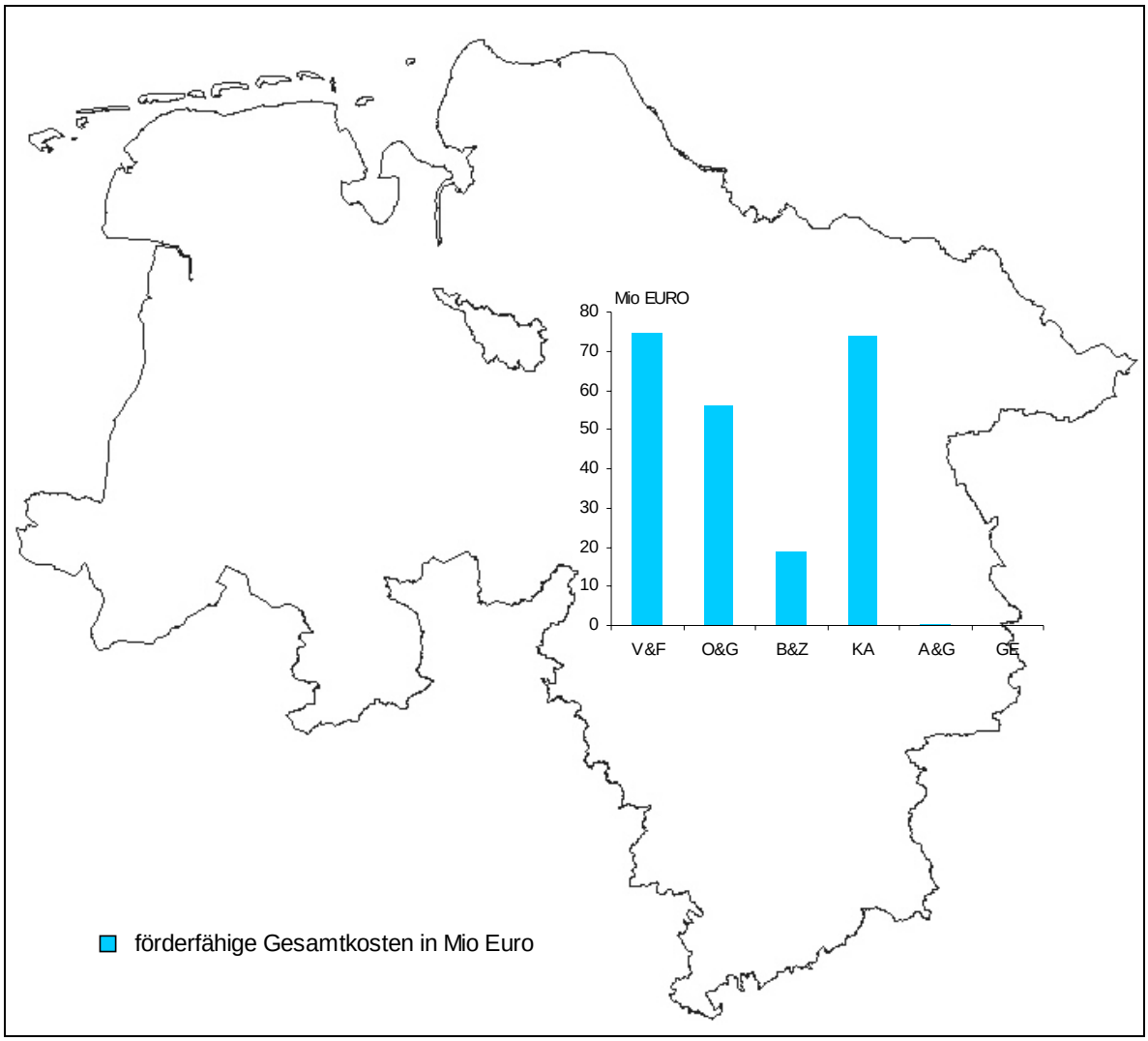
Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Förderung floss insbesondere in die Regionen Weser-Ems und Hannover sowie mit Abstrichen in die Region Lüneburger Heide. In Südostniedersachsen wurden kaum Projekte realisiert. Südniedersachsen als Problemregion bzgl. wirtschaftlicher Entwicklung (Prognos, 2005) wurde von dieser Maßnahme nicht erreicht.

Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Niedersachsen wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen bis Ende November 2007 für 55 Projekte brauchbare Abschlussbögen vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienten. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 43 geförderte Unternehmen/Betriebe/ Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

7.4.2 Vieh und Fleisch

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie

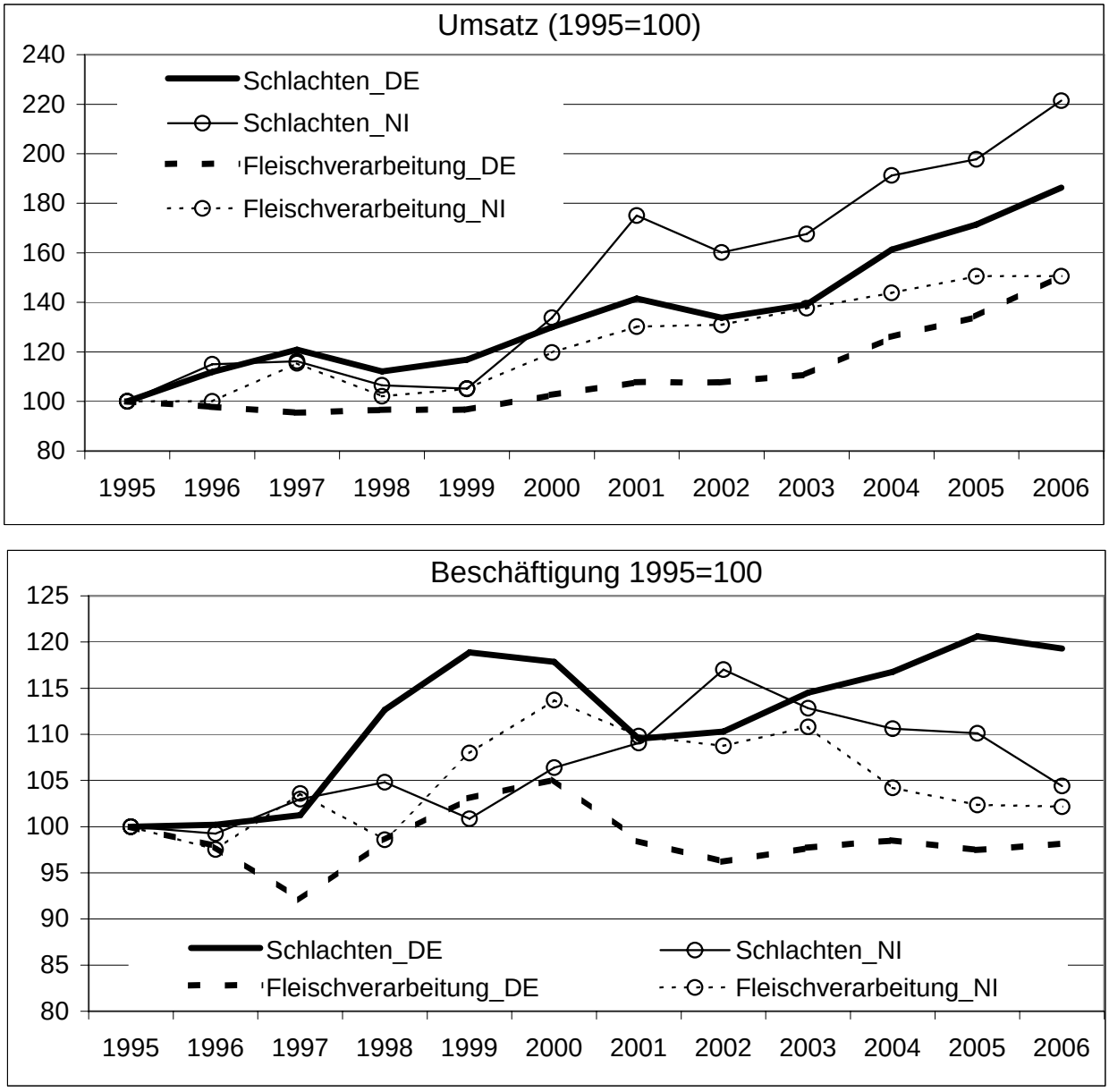
Die Fleischwirtschaft ist einer der wichtigsten landwirtschaftlichen Sektoren in Niedersachsen. Insbesondere die Schweinehaltung ist mit 27 % des Produktionswertes der niedersächsischen Landwirtschaft von großer Bedeutung. Der Anteil des Produktionswertes der Rinder- und Kälbererzeugung liegt bei 9 % wie auch derjenige von Geflügelerzeugung. Die niedersächsische Fleischerzeugung produziert das Mehrfache des eigenen Bedarfs, so dass der überwiegende Teil außerhalb Niedersachsens abgesetzt wird. Seit 1995 konnten bei Umsatz und Beschäftigung im Schlacht- und Fleischverarbeitungsgewerbe in Niedersachsen Zuwächse verzeichnet werden (vgl. Abbildung 7.2). Der Umsatz stieg von 3,8 Mrd. Euro in 1995 auf 6,7 Mrd. Euro in 2000. Damit liegt der Anteil Niedersachsens am Umsatz der deutschen Fleischwirtschaft bei ca. 25,0 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Beschäftigtenzahl in diesem Sektor um 1.000 Beschäftigte auf 20.887 Personen.

Im Bereich Schweineschlachtung hat in den letzten Jahren eine Marktbereinigung stattgefunden (ML, 2005). Inzwischen wurde ein Auslastungsgrad der Schlachtstätten von nahezu 100 % erreicht. Dabei profitierte die Branche von der im EU-Vergleich günstigen Lohnkostensituation, aufgrund des Einsatzes osteuropäischer Firmen im Schlachtbetrieb. Im Rindfleischbereich steht ein Strukturwandel noch bevor. Bei einem Auslastungsgrad der Schlachtstätten von ca. 60 % ist hier noch Potenzial für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Rindfleischproduktion (ML, 2005)

Die niedersächsische Fleischwirtschaft steht v. a. im Wettbewerb mit dänischen und niederländischen Unternehmen, die sich durch sehr effiziente Strukturen auszeichnen. Insbesondere die Erzeugerbindung ist in diesen traditionell exportorientierten Ländern wesentlich ausgeprägter als in Niedersachsen. Daher sollten mit der Maßnahme die Ziele *Angebotsbündelung, Verbesserung der Produktqualität und Produktsicherheit* sowie *Verbesserung der Hygiene bei Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung* verfolgt werden (ML, 2000: S. 391). Angesichts von zunehmend liberalisierten Märkten sollte die Förderung die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Fleischwirtschaft verbessern. Auf die zunehmende Konzentration und Internationalisierung des Lebensmitteleinzelhandels sollte mit weiterer Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften sowie innovativen Produkten mit verbesserten Convenience-Eigenschaften reagiert werden (ML, 2000: S. 384). Um eine möglichst hohe Erzeugerbindung zu erreichen, wurde als Fördervoraussetzung festgesetzt, dass mindestens 75 % der Rohwaren von Erzeugergemeinschaften (EZG) bezogen werden müssen. Dieser hohe Vertragsbindungsanteil wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf das GAK-Mindestniveau von 40 % gesenkt. Hauptgrund war die fehlende Bereitschaft der Landwirte, sich in EZGen zu organisieren, da dadurch kein Preisvorteil erwartet wird.

Entsprechend hatten Schlacht- und Fleischverarbeitungsunternehmen Schwierigkeiten, die geforderten 75 % vertraglich gebundener Anlieferungen nachzuweisen.

Abbildung 7.2: Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der Schlachtung und Fleischverarbeitung Niedersachsens



Quelle: Statistikamt Nord, eigene Darstellung.

7.4.2.2 Wirkungsanalyse

In der abgelaufenen Förderperiode wurden 16 Projekte mit einer förderfähigen Investitionssumme von insgesamt 74,7 Mio. Euro bewilligt. An Fördermitteln wurden insgesamt 14,6 Mio. Euro ausgegeben. Die durchschnittliche Förderung pro Unternehmen betrug demnach knapp eine Mio. Euro. Insgesamt konnten aus dem Sektor Vieh und Fleisch Erhebungsbögen für sechs Betriebsstätten in die Auswertung einbezogen werden.

Die Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität konnten gesteigert, der Rohwarenbezug um mehr als 20 % ausgedehnt werden. Auffällig ist die markante Steigerung des Vertragsbindungsanteils von knapp 50 % auf fast 80 %.

Die KMU-Begrenzung ist in diesem Sektor sicherlich von großer Bedeutung. Bei den verbleibenden potenziellen Unternehmen sollte bei Anträgen auf die Ausrichtung der Investitionen auf Innovation und hohe vertragliche Bindung geachtet werden. Insgesamt ist Zurückhaltung in der Förderung geboten, da sich die Märkte für V&F sehr dynamisch entwickeln und Förderung hier schnell wettbewerbsverzerrend wirken kann, was mehr Schaden bei den benachteiligten Mitwettbewerbern und den dort anliefernden landwirtschaftlichen Erzeugern anrichtet als Nutzen stiftet.

7.4.3 Kartoffelverarbeitung

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie

Der Kartoffelsektor ist von herausragender Bedeutung für die niedersächsische Landwirtschaft. Regionale Schwerpunkte sind die ehemaligen Regierungsbezirke Weser-Ems und Lüneburg. Eine dominierende Rolle spielen dabei Industriekartoffeln, die überwiegend im Rahmen von Anbauverträgen produziert werden. Sehr gering ausgeprägt ist dagegen das Vertragswesen bei Speisekartoffeln (ML, 2000: S. 399 ff.)

Die Förderung sollte laut PROLAND dazu dienen, die Angebotspalette der Verarbeitungsunternehmen auf die Markterfordernisse auszurichten und damit die Wirtschaftskraft in der betreffenden Region zu stärken sowie Arbeitsplätze in der Kartoffelwirtschaft nachhaltig zu sichern. Diesem Ziel sollten insbesondere Investitionen von EZGen und Verarbeitungsunternehmen in Anlagen für die Lagerung, die Aufbereitung, Be- und Verarbeitung und Vermarktung dienen. (ML, 2000: S. 404). In der Folge sollte auf Marktentwicklungen schneller reagiert werden können und damit die Wettbewerbsposition niedersächsischer Unternehmen am Markt gestärkt werden. Des weiteren sollte die Förderung im Bereich Speisekartoffeln dazu dienen, durch Angebotsbündelung die Wettbewerbsposition der Er-

zeuger zu stärken sowie auf die Ansprüche des stark konzentrierten LEH besser eingehen zu können.

7.4.3.2 Wirkungsanalyse

In Niedersachsen wurden 26 Projekte mit einer Gesamtinvestitionssumme von 73,8 Mio. Euro gefördert. Die insgesamt bewilligte Fördersumme betrug 20,5 Mio. Euro, dies entspricht durchschnittlich 0,8 Mio. Euro pro Projekt. Damit flossen in die Kartoffelverarbeitung und -vermarktung die meisten Fördermittel. Auffällig ist, dass wenigen großen Projekten viele kleine Projekte gegenüberstehen: Alleine auf die sechs größten Projekte entfielen 77 % der im Bereich Kartoffeln ausgeschütteten Fördermittel. Zwei Unternehmen erhielten über mehrere Projekte 63 % aller Fördermittel dieses Sektors, d. h. knapp 13 Mio. Euro öffentliche Mittel. Insgesamt sind aus dem Sektor Kartoffeln Erhebungsbögen für 14 Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen.

Die Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität konnten deutlich gesteigert werden, QMS werden von fast allen Unternehmen eingesetzt, wobei fünf verschiedene Systeme zum Einsatz kommen. Der Rohwarenbezug konnte um fast 20 % ausgedehnt werden, jedoch stieg der Vertragsbindungsanteil nur geringfügig auf 57 %. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hin.

Bei der Förderung des Sektors Kartoffeln dominierte laut Ministerium der politische Wille. Es fällt schwer, nach derart langjähriger Förderung des Sektors weiterhin Förderbedarf und damit Förderziele zu entdecken. Dabei sollten aus der positiven Wirkung der Förderung auf die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe keine falschen Schlüsse gezogen werden: Die Steigerung der Wettbewerbs- bzw. Leistungsfähigkeit steht i. d. R. im Zentrum von Investitionen. Förderung mit öffentlichen Mitteln ist nur gerechtfertigt, wenn die Investition zusätzlich öffentliche Interessen verfolgen soll, die privatwirtschaftlich nicht umgesetzt würden. Im hier behandelten Fall betrifft dies vornehmlich den Nutzen der landwirtschaftlichen Erzeuger. Keinesfalls sollen hier mit öffentlichen Mitteln Unternehmen gestärkt werden, die ohnehin wettbewerbsfähig sind und über ausreichende Möglichkeiten verfügen, zukünftige Herausforderungen eigenständig zu meistern. Dies ist jedoch bei der niedersächsischen Kartoffelverarbeitungsindustrie der Fall, so dass grundsätzlich keine Fördernotwendigkeit besteht.

Analysen von Fallstudien haben ergeben, dass insbesondere verarbeitende Unternehmen transportunwürdiger Rohwaren wie Kartoffeln aber auch Gemüse eine besondere Chance zur Verbesserung des Erzeugernutzens bieten: In solchen Konstellationen kann eine symbiotische Beziehung dergestalt entstehen, dass durch außergewöhnliche Leistungsfähigkeit

der Erzeuger, der Standort für das verarbeitende Unternehmen ausnehmend attraktiv ist und Abwanderungs- oder Abstockungsabsichten allein aufgrund der vorzüglichen Rohwarenbeschaffungssituation sehr unwahrscheinlich sind. Genau hier sollte die Förderung ihre Prioritäten setzen soweit Erzeuger nachweislich nicht aus eigener Kraft die notwendige Optimierung umsetzen können. Dadurch erringt die Erzeugerebene ein ‚Alleinstellungsmerkmal', so dass sie als Partner attraktiv ist. Durch die Förderung gewöhnlicher Erweiterungs- oder Modernisierungsinvestitionen der ‚aufnehmenden Hand' verringern sich die Kosten des verarbeitenden Unternehmens und damit indirekt die Bindung an den Standort. In der jüngsten Vergangenheit gab es markante Negativbeispiele außerhalb der Ernährungsindustrie, welche Folgen eine einseitige Unterstützung von Unternehmen unter Vernachlässigung der Förderung der Attraktivität des Standortes haben kann (Schlagwort Nokia-Bochum). Von Ministeriumsseite wurde angemerkt, das eine derartige Strategie nur schwer administrativ zu organisieren ist und hinsichtlich der Bewilligung zu kompliziert sei (wen und was fördern bzw. wen und was ausschließen?). Dem kann vor den nunmehr langjährigen Erfahrungen der Evaluatoren mit dem Bewilligungsprozedere grundsätzlich zugestimmt werden. Allerdings ist dies zugleich Ausdruck mangelnder Bereitschaft, Förderung zu verweigern, wenn diese keinen erkennbaren Nutzen im Sinne der Förderziele aufweist. Ohnehin entbindet es nicht von der Suche nach Alternativen gegenüber einer tradierten Förderpraxis in diesem Sektor, die in erheblichem Maße Mitnahmeeffekte verursacht.

Die langjährig über Investitionszuschüsse geförderten Unternehmen der kartoffelverarbeitenden Industrie haben eine stabile Wettbewerbsfähigkeit erreicht. Investitionen sind aus eigener Kraft umsetzbar. Nur Projekte mit maßgeblichem Innovationsanteil und damit in der Regel außergewöhnlichen Risiken rechtfertigen Förderung, da erfolgreiche Innovationen mittelfristig auch den Erzeugern zugute kommen. Bei Erweiterungsinvestitionen könnte notfalls auf die regionale Wirtschaftsförderung ausgewichen werden, was durch die geringeren Fördersätze zugleich Mitnahmeeffekte verringert und dem Beschäftigungsziel mehr Gewicht beimisst. Die Begrenzung der Förderung auf KMU (und ‚intermediate') wird einige Unternehmen zukünftig von der Förderung ausschließen.

7.4.4 Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen

7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie

Der Obst- und Gemüsebau ist in einigen Regionen Niedersachsens traditionell von großer Bedeutung. Schwerpunkt der Obsterzeugung ist das Niederelbegebiet (NLS, 2004: S. 9). Freilandgemüse wird schwerpunktmäßig in der Region Hannover (Flächenanteil: 11 %), dem Einzugsbereich Hamburgs (20 %) und in der Region Vechta (15 %) angebaut. Der

Unter-Glas-Anbau dominiert im Gebiet um Papenburg (NLS, 2001). Wie Tabelle 7.8 aufzeigt, sind die Erzeugerbetriebe im Gartenbau in Niedersachsen leistungsfähig.

Tabelle 7.8: Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau

Jahr			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Obstbau	DE	Anzahl Betriebe	193	193	185	211	179	165	217
		Be/AK in Euro	20.071	20.472	25.675	20.328	22.541	16.774	22.846
	NI	Anzahl Betriebe	113	108	106	123	106	98	103
		Be/AK in Euro	24.395	21.229	26.799	20.260	25.957	15.667	26.563
Gemüsebau	DE	Anzahl Betriebe	204	178	188	203	205	173	166
		Be/AK in Euro	20.509	25.084	21.380	22.228	21.136	21.184	23.198
	NI	Anzahl Betriebe	7	7	8	10	5		
		Be/AK in Euro	29.307	37.107	26.127	26.399	20.327		
Zierpflanzenbau	DE	Anzahl Betriebe	802	778	761	719	626	612	594
		Be/AK in Euro	26.795	26.279	27.648	28.859	28.988	29.026	28.592
	NI	Anzahl Betriebe	54	40	52	42	35	38	31
		Be/AK in Euro	26.238	24.279	27.912	24.813	26.229	26.749	26.715

Quelle: Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Biologische Produktionssysteme der Leibniz Universität Hannover; www.zbg.uni-hannover.de.

Im niedersächsischen Obstbau ist schon seit längerem eine stetige Vergrößerung des Gesamtbestandes an Obstbäumen bei gleichzeitigem Rückgang der Betriebe zu verzeichnen. Zwischen 1997 und 2002 erhöhte sich die Anzahl der Obstbäume um 16 % auf 12,7 Mio. Gleichzeitig ging die Anzahl Betriebe um 25,4 % auf 903 zurück (NLS, 2003: S. 5). Im Niederelbegebiet ist zwischen den Baumobsterhebungen 1997 und 2002 die Gesamtfläche an Baumobst zurückgegangen. Bedingt durch eine Änderung der Datenerhebung sind die Angaben in den Erhebungen nicht direkt vergleichbar. Um diese Änderung bereinigt beträgt der Flächenrückgang 2 % (Görgens, 2003: S. 127) Die niedersächsische Obst- und Gemüseverarbeitungsindustrie verzeichnete zwischen 2000 und 2006 ein Umsatzplus von 25 % auf insgesamt 1,99 Mrd. Euro. Die Zahl der Beschäftigten stieg im gleichen Zeitraum um 3 % (160 Beschäftigte) auf 5.370 (LSK , 2008).

Der *Zierpflanzenbau* ist v. a. im ländlichen Raum ein wichtiger Arbeitgeber. 1997 gab es in diesem Bereich rund 1.800 Betriebe, die jeweils durchschnittlich sechs Arbeitskräfte beschäftigten. In den 900 niedersächsischen *Baumschulen* waren 1997 ca. 5.000 Vollzeitarbeitskräfte beschäftigt. Der Schwerpunkt liegt in Niedersachsen bei den Ziergehölzbaumschulen. Insgesamt besitzen die Betriebe eine gute Struktur und moderne Anlagen. Probleme bestehen eher auf Erzeugerebene etwa durch steigende Energiekosten, als auf der Absatzebene. Es bestehen im nationalen Maßstab große bis sehr große Unternehmen mit teilweise integrierter Produktion und Vermarktung aber auch spezialisierte Vermarktungsunternehmen (ML, 2008).

Ziele von PROLAND waren eine weitere Konzentration eines qualitativ hochwertigen Angebots und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Absatzeinrichtungen. Damit sollte auf die Intensivierung des Wettbewerbs reagiert werden, die v. a. durch die Konzentration und Internationalisierung im LEH sowie die Osterweiterung der EU verstärkt wurde. Im Bereich Obst und Gemüse ist eine Anerkennung als Erzeugerorganisation mit den entsprechenden Fördermöglichkeiten erst ab einem Umsatz von 10,3 Mio. Euro möglich. Die Förderung im Rahmen von PROLAND sollte dazu dienen, auch kleineren Unternehmen Investitionen zu ermöglichen, um den in der Fläche liegenden Betrieben eine Vermarktungsmöglichkeit zu erhalten (ML, 2000: S. 413). Im Bereich Blumen und Zierpflanzen war das Hauptziel der Förderung, durch Qualitätsverbesserung auf den verstärkten Wettbewerb aufgrund der zunehmenden Öffnung des Weltmarktes zu reagieren. (ML, 2000: S. 415).

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Strukturanpassungsbedarf ((Wendt et al., 2001); S. 424 u. 492). Insbesondere im Bereich Obst ist die ausreichende und modernen Vermarktungsnotwendigkeiten angemessene Lagerkapazität nicht vorhanden (OVA, 2005, Kirchhof, 2007). Dort sind CA/ULO-Läger notwendig, um flexibel und kontinuierlich über 2 bis 8 Monate nach der Ernte qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen dem Handel anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Aus Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork geht hervor, dass die CA/ULO-Lagerkapazität nachgerüstet werden muss. Dabei sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden, so dass im Jahre 2008 noch Kapazitäten in Höhe von ca. 40.000 t fehlen. Nur moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt.

Vor allem die allgemein schlechte Marktlage zu Beginn der Förderperiode hat im Gemüsebereich dazu geführt, dass Fördermittel nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen wurden. So konnte die Rekordernte des Jahres 2004 nur zu extrem niedrigen Preisen abgesetzt werden, die 15,4 % unter denen des Vorjahres lagen (Balz, 2005: S, 27). Wenn größere Investitionen getätigt wurden, konnten diese im Bereich Obst und Gemüse meist durch die GMO-Förderung abgedeckt werden. Lediglich Ergänzungsinvestitionen und Investitionen in kleinere Unternehmen und Spezialunternehmen wurden im Bereich Marktstrukturverbesserung gefördert. Hier haben Änderungen der Förderbedingungen im Bereich GMO zu einer gesteigerten Nutzung der Förderung nach GMO geführt.[3]

[3] Eine Förderung von Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse ist nach Art. 37 der VO (EG) 1257/1999 nicht vorgesehen. Ausnahmen sind „nach objektiven Kriterien gerechtfertigte Ausnahmefälle“ (VO (EG) 1257/1999, Artikel 37). NI macht von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch und hat in PROLAND Voraussetzungen definiert, die erfüllt werden müssen, wenn EO nach PROLAND gefördert werden sollen. Unter anderem sind Investitionen förderfähig, wenn sie mehr als 25 % der Mittel

Für Fruchtgroßhändler ist es häufig schwierig, die geforderte Vertragsbindung in Höhe von 75 % mit anerkannten EO nachzuweisen. Ein Grund dafür ist, dass mehr als 50 % der Ware im Großhandel aus anderen EU-Staaten kommt. Im Fruchtgroßhandelsbereich ist eine seit längerem zu beobachtende Tendenz zu erkennen. Es besteht ein intensiver Wettbewerb nicht nur zwischen verschiedenen Absatzeinrichtungen sondern auch zwischen verschiedenen Absatzkanälen. Das erzeugte Obst wird einerseits unmittelbar durch EO an den Einzelhandel geliefert. Andererseits werden von den EO Partien über private Großhändler via Einzelhandel vermarktet. Ferner vermarkten private Großhändler Mengen direkt vom Erzeuger an den Einzelhandel und schließlich übernehmen große Erzeugerbetriebe selbst die Vermarktung an den Einzelhandel. Zudem bestehen Vertriebsorganisationen, in denen EO und private Großhändler gemeinsam den Absatz organisieren. Es kann keine Prognose oder Beurteilung abgegeben werden, welcher der Wege leistungsfähiger ist und für die Erzeuger die besseren Konditionen bietet. Dies hängt erheblich vom jeweiligen unternehmerischen Geschick der involvierten Personen ab.

7.4.4.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor Obst und Gemüse wurden die meisten Projekte gefördert. Insgesamt wurden Beihilfen für 33 Projekte und eine Gesamtinvestitionssumme von 56,4 Mio. Euro bewilligt. Die bewilligte Gesamtfördersumme beträgt 16,3 Mio. Euro was einer durchschnittlichen Fördersumme pro Projekt von ca. 0,5 Mio. Euro entspricht. Insgesamt sind aus dem Sektor O&G Erhebungsbögen für 17 Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen. Die

---

des Betriebsfonds binden würden oder mindestens 255 102 € betragen oder der Abschreibungszeitraum und/oder der Tilgungszeitraum den Zeitraum des OP der GMO überschreiten würde“ (PROLAND, S. 424).

Zu Beginn der aktuellen Förderperiode nahmen die EO die PROLAND-Förderung trotz der schlechteren Förderbedingungen im Vergleich zur GMO-Förderung (50 % EU, 50 % Erzeugerbeiträge) noch verstärkt in Anspruch. Dies hat im wesentlichen 2 Gründe:

- Nach VO (EG) 411/97 mussten die Projekte im Rahmen des OP solidarisch durch alle Erzeuger finanziert werden. Dabei wurde der Finanzierungsanteil eines Erzeugers nach dem Wert oder der Menge seiner Erzeugnisse bemessen. Auch Erzeuger, die von einer Investition nicht profitierten mussten diese mitfinanzieren. Dieses Ungleichgewicht führte dazu, dass bei Investitionen zunächst der PROLAND-Förderung trotz unattraktiverer Förderbedingungen der Vorzug gegeben wurde. Mit der VO (EG) 609/01 wurde diese Regelung modifiziert, so dass auch die Bildung von Erzeugergruppen bzgl. der Finanzierung von Projekten möglich war. Mit der VO (EG) 1433/03 (Artikel 6) wurde der Solidargrundsatz schließlich gänzlich aufgeweicht.
- Zu Beginn der GMO-Förderung gab es seitens der EU keine Aussage hinsichtlich der Fördergegenstände. Dies führte zu Unsicherheit in den Mitgliedstaaten, auf deren Initiative hin die KOM einen Negativkatalog und später einen Positivkatalog erstellte. Im Laufe der Jahre wurde durch die zunehmende Konkretisierung der Fördergegenstände, u.a. auch durch Auslegungsvermerke von BMVEL, die Bewilligungspraxis weniger restriktiv

Nach diesen anfänglichen Schwierigkeiten wird die GMO-Förderung durch die EO zumeist bis zum Höchstbetrag von 4,1 % des Wertes der vermarkteten Mitgliedserzeugnisse in Anspruch genommen. Förderung nach PROLAND kommt kaum noch vor (LWK Hannover, 2005).

Wertschöpfung konnte deutlich gesteigert werden, die Arbeitsproduktivität sank, die Stückkosten dagegen stiegen mehrheitlich, so dass ein uneinheitliches Bild entsteht. QMS werden mehrheitlich eingesetzt, wobei sich die Nutzung verschiedener QMS verdoppelte. Der Rohwarenbezug konnte um 15 % ausgedehnt werden, und der ohnehin hohe Vertragsbindungsanteil stieg geringfügig auf 82 %. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wie auch des Erzeugernutzens hin, da insbesondere die Entzerrung und Verlängerung der Vermarktungssaison Effizienzsteigerungen in der Vermarktung bewirkt haben und die überregionale Vermarktung verbessert werden konnte.

Die Märkte für O&G stehen aufgrund der EU-Erweiterung wie auch zunehmenden Internationalisierung der Märkte unter erheblichem Wettbewerbsdruck. Zudem sind sie stark von witterungsbedingten Schwankungen betroffen. Hier sind Investitionen in effiziente Vermarktungseinrichtungen unentbehrlich für den Verbleib im Markt und die Sicherung der Absatzmöglichkeiten der Erzeuger. Inwiefern öffentliche Mittel notwendig sind, ist zu prüfen. Hierbei spielt eine wichtige Rolle, dass nicht mit Förderung, sei es nun über die Marktstrukturverbesserung oder über GMO, Anlagen errichtet werden, die dann anderweitig stillgelegt werden müssen. Auch ist dem Sachverhalt der Fördernotwendigkeit wettbewerbsfähiger Unternehmen große Aufmerksamkeit zu widmen. Inhaltlich sollte Förderung sich auf innovative sowie auf effizienzsteigernde und auf markterweiternde Vorhaben konzentrieren, die den Erzeugern tatsächliche Absatzvorteile bringen. Die KMU-Begrenzung trifft insbesondere die national agierenden EOen mit Sitz in Nordrhein-Westfalen und dem Alten Land sowie O&G-Verarbeiter. Nicht klar ist ob und wie viele Handelsunternehmen von der Begrenzung betroffen sind.

In Zukunft sollte angesichts des identischen Kundenkreises und des nahezu identischen Erzeugungsgebietes bei der Förderung im Sektor O&G eine Zusammenarbeit bei der Programmplanung und Bewilligung zwischen Niedersachsen und Hamburg stattfinden.

Im Sektor Blumen und Zierpflanzen wurden fünf Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 19,1 Mio. Euro gefördert. 2/3 der Fördermittel in Höhe von 4,1 Mio. Euro flossen in die Errichtung eines Großmarktes im Raum Hannover. Hier war eine Verbesserung der Vermarktungssituation dringend geboten, wenn eine Partizipation des traditionellen Erzeugungsgebietes an den regionalen wie auch überregionalen Märkten erhalten werden sollte. Die Investition wurde von einer national agierenden Genossenschaft mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen getätigt. Durch sie ist eine Anbindung an nationale und selbst internationale Warenströme möglich. Leider lag für dieses Projekt kein auswertbarer EB vor. Insgesamt sind aus dem Sektor B&Z Erhebungsbögen für fünf Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen. Die Wertschöpfung konnte deutlich um über 40 % gesteigert werden, die Arbeitsproduktivität sank um 10 %. QMS werden unterdurchschnittlich eingesetzt. Der Rohwarenbezug konnte um 10 % ausgedehnt

werden, während der traditionell niedrige Vertragsbindungsanteil unverändert bei unter 30 % stagnierte. Insgesamt erlauben die Ergebnisse keine eindeutige Beurteilung. Weitere Hintergrundinformationen führen zu der Einschätzung, dass die Etablierung des Großmarktes in Hannover den Erzeugern genutzt hat wie auch die Investitionen in die Leistungsverbesserung der Vermarktungseinrichtungen die Situation der Erzeuger verbessert.

Wie im Bereich O&G sollte sich Förderung im Bereich B&Z inhaltlich auf innovative sowie auf effizienzsteigernde und auf markterweiternde Vorhaben konzentrieren, die den Erzeugern tatsächliche Absatzvorteile bringen. Die KMU-Begrenzung trifft insbesondere die national agierende Genossenschaft mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen. Ob und wie viele andere Unternehmen von der Begrenzung betroffen sind, kann mangels Informationen nicht beurteilt werden.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

Im Zuge der niedersächsischen Verwaltungsreform wurden die vier Bezirksregierungen, die bislang für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zuständig waren, aufgelöst und die Regierungsbezirke aufgehoben (Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen: Art. 1). Ab dem 01.01.2005 waren die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems für die Förderung zuständig, die Bewilligungsstelle war bei der Landwirtschaftskammer Hannover angesiedelt. Am 01.01.2006 fusionierten beide Kammern.

Vorteile der strukturellen Veränderungen werden v. a. in der Kostenersparnis durch eine bessere Auslastung des Personalbestandes sowie einer verbesserten Koordination – insbesondere zwischen Ministerium und Bewilligungsstelle – gesehen. Für die Antragsteller bedeutet die neue Organisation, dass die Ansprechpartner nicht mehr vor Ort sind und weitere Wege in Kauf genommen werden müssen. Die ehemaligen Mitarbeiter der Bezirksregierungen vertreten die Auffassung, dass infolge der Verwaltungsreform Synergieeffekte verloren gehen, die dadurch zustande kamen, dass die Bezirksregierungen klassischerweise für die gesamte Ernährungsindustrie zuständig waren (z. B. Statistik, Überwachungsaufgaben, etc.). Diese Zuständigkeiten gingen nun auf verschiedene Geschäftsbereiche der Landwirtschaftskammern sowie das Landesamt für Verbraucherschutz und Ernährungssicherheit über, was einen inhaltlichen Austausch erschwere. Andererseits bietet sich durch die stärkere Zentralisierung die Chance, die in früheren Evaluationen aufgezeigten Kommunikations- und Koordinationsmängel zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen abzubauen.

Bedenken, dass Förderentscheidungen durch das zugewählte Gremium der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung innerhalb der Landwirtschaftskammer beeinflusst werden könnten, wurden von den ehemaligen Mitarbeitern der Bezirksregierungen nicht geteilt. Demnach sei der Geschäftsbereich Förderung ausgelagert aus Geschäftsbereichen mit ehrenamtlichen Einflüssen.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Untersuchungsdesign' gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor auf die Bewertungsfragen im Einzelnen eingegangen wird, geben die folgenden Tabellen einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweilige Anteile an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im Weiteren öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele[4] zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

[4] Die im Erhebungsbogen vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V:
Ziel 1: Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung;
Ziel 2: Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten;
Ziel 3: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege;
Ziel 4: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren;
Ziel 5: Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse;
Ziel 6: Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle;
Ziel 7: Anwendung neuer Techniken;
Ziel 8: Förderung innovativer Investitionen;
Ziel 9: Verbesserung und Überwachung der Qualität;
Ziel 10: Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
Ziel 11: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung);
Ziel 12: Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)

Tabelle 7.9: Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro

Ziel	Sektor	V&F	O&G	B&Z	KA	S	**Gesamt**	
	Anzahl Projekte	6	17	5	14	1	**43**	**%**
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	1.774	6.773	3.662	16.774	19	**29.001**	**24,6**
2	Neue Absatzmöglichkeiten	1.340	2.893	600	6.893	0	**11.727**	**9,9**
3	Rationalisierung Vermarktung	1.510	3.128	881	6.534	37	**12.090**	**10,2**
4	Rationalisierung Verarbeitung	829	8.115	673	10.837	0	**20.454**	**17,3**
5	Aufmachung Verpackung	2.000	2.604	240	1.259	0	**6.103**	**5,2**
6	Nutzung Nebenprodukte	0	1.355	120	4.526	0	**6.001**	**5,1**
7	Neue Techniken	109	4.534	464	4.184	56	**9.347**	**7,9**
8	Innovative Investitionen	500	1.018	270	1.468	0	**3.255**	**2,8**
9	Qualitätsverbesserung	249	4.494	474	4.145	93	**9.455**	**8,0**
10	Hygieneverbesserungen	322	165	14	3.433	93	**4.026**	**3,4**
11	Umweltschutz	57	566	315	5.448	0	**6.386**	**5,4**
12	Tierschutz	53	0	0	0	74	**127**	**0,1**
	Summe	**8.743**	**35.645**	**7.714**	**65.499**	**371**	**117.972**	**100**

Quelle: Erhebungsbögen.

Tabelle 7.10: Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %

Ziel	Sektor	V&F	O&G	B&Z	KA	S	**Gesamt**
	Anzahl Projekte	6	17	5	14	1	**43**
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	20	19	47	26	5	**24,6**
2	Neue Absatzmöglichkeiten	15	8	8	11	0	**9,9**
3	Rationalisierung Vermarktung	17	9	11	10	10	**10,2**
4	Rationalisierung Verarbeitung	9	23	9	17	0	**17,3**
5	Aufmachung Verpackung	23	7	3	2	0	**5,2**
6	Nutzung Nebenprodukte	0	4	2	7	0	**5,1**
7	Neue Techniken	1	13	6	6	15	**7,9**
8	Innovative Investitionen	6	3	3	2	0	**2,8**
9	Qualitätsverbesserung	3	13	6	6	25	**8,0**
10	Hygieneverbesserungen	4	0	0	5	25	**3,4**
11	Umweltschutz	1	2	4	8	0	**5,4**
12	Tierschutz	1	0	0	0	20	**0,1**

Quelle: Erhebungsbögen.

Tabelle 7.11: Nennung der Einzelziele nach Sektoren

Ziel	Sektor:	V&F	O&G	B&Z	KA	S	**Gesamt**	% von
	Anzahl Projekte:	6	17	5	14	1	**43**	43 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	2	10	5	13	1	**31**	72
2	Neue Absatzmöglichkeiten	2	11	3	10	0	**26**	60
3	Rationalisierung Vermarktung	2	10	4	8	1	**25**	58
4	Rationalisierung Verarbeitung	3	7	3	9	0	**22**	51
5	Aufmachung Verpackung	1	9	1	4	0	**15**	35
6	Nutzung Nebenprodukte	0	6	1	4	0	**11**	26
7	Neue Techniken	2	15	2	7	1	**27**	63
8	Innovative Investitionen	1	8	2	5	0	**16**	37
9	Qualitätsverbesserung	3	16	3	12	1	**35**	81
10	Hygieneverbesserungen	4	4	1	9	1	**19**	44
11	Umweltschutz	2	2	2	7	0	**13**	30
12	Tierschutz	2	0	0	0	1	**3**	7

Quelle: Erhebungsbögen .

7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit oder eine gutes Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen umfassend oder zum Teil erfasst werden konnten, gehören: *Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit* und *Qualitätsaspekte*.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse trotz sektoraler Differenzen die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe verbessert hat. Zu diesem Ergebnis tragen neben stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen vor allem die positiven Änderungen der Wert-

schöpfung und der Arbeitsproduktivität sowie eine hohe Ausrichtung der Investitionen auf Innovationen bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen *Zielen*[5] zuzuordnen ist (vgl. Tabellen 9 bis 11). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt acht Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung" ist bei 40 von 43 Betriebsstätten von Bedeutung. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung" wurden in 37 Fällen genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass in Ziele der „Absatzorientierung" und „Prozessoptimierung" ähnlich stark investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 42 % der Investitionssumme auf die Ziele „Absatzorientierung", dies entspricht 50 Mio. Euro. Auf die Ziele „Prozessoptimierung", entfallen 44 % oder 51 Mio. Euro der Investitionssumme.

Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.3 dargestellt. Die Berechnung erfolgte näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren[6] und dem Materialaufwand. Die Interpretation dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

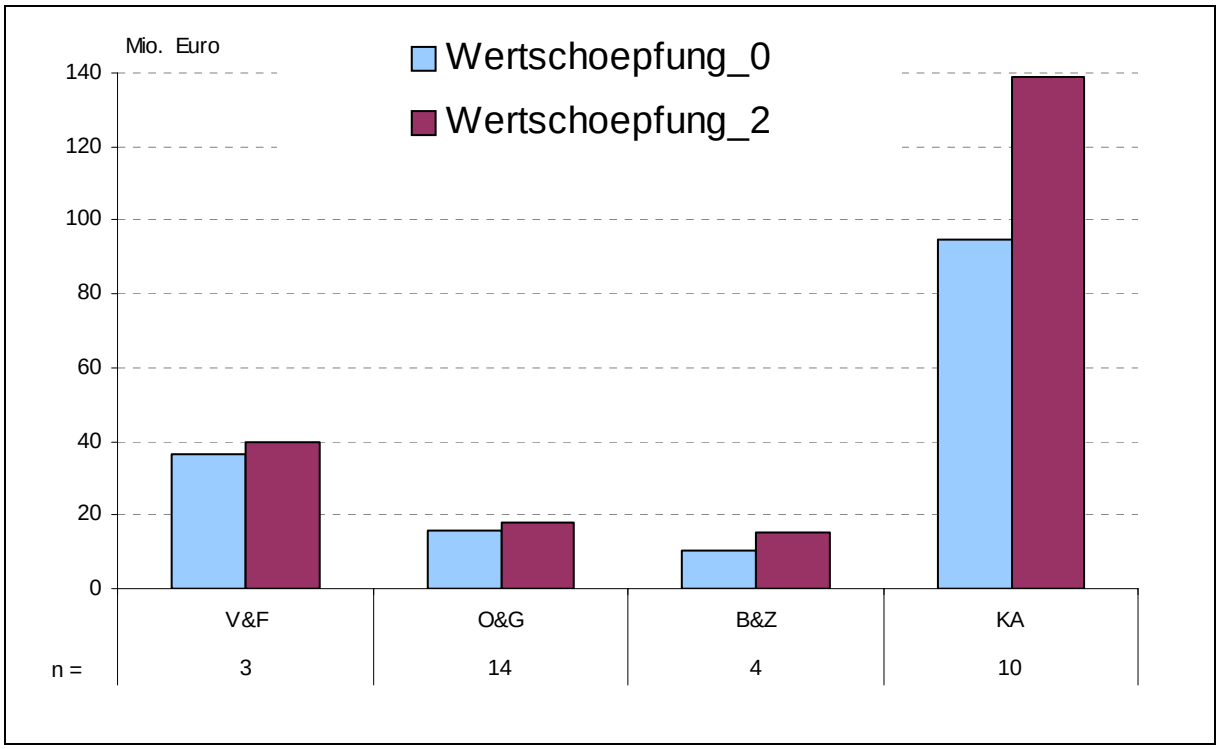
Von den 43 auswertbaren Förderfällen können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 32 Projekte zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle Projekte hinweg steigt die Wertschöpfung um 34,6 %, wobei alle Sektoren eine positive Wertschöpfungsänderung aufwiesen, absolut der Sektor Kartoffeln den größten Zuwachs verzeichnen konnte.

---

[5] Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

[6] Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

Abbildung 7.3: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Niedersachsen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine entscheidende Einflussgröße der Wettbewerbsfähigkeit ist die **Kapazitätsauslastung,** da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten des Verfahrens hat. Im Erhebungsbogen wurden zwar Angaben zu den Kapazitäten gemacht, die Vergleichbarkeit der errechneten Auslastungsgrade ist aufgrund verschiedener Begriffsdefinitionen und Bezugsgrößen jedoch nicht möglich. Auf eine Auswertung dieses Indikators wurde daher verzichtet.

Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie waren nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse ließ sich zwar durchführen; als Vergleichsgröße eignete sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage konnte nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 35 auswertbaren Projekten, für die Abschlussbögen vorliegen, stiegen die Stückkosten in 20 Fällen. In 14 Fällen sanken sie.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Er-

zeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt konnte in den geförderten Projekten ein Trend zu einer höheren Arbeitsproduktivität festgestellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten waren auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft gehabt hätten. Die Auswertung wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurden, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität konnte sektorübergreifend um 16,2 % gesteigert werden. Damit lag der Zuwachs im Bundesland Niedersachsen über dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Die Arbeitsproduktivität stieg in den Sektoren Kartoffeln und Vieh und Fleisch und sank bei Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Unternehmen, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen wurden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, wurden die Ziele 7 & 8 als ‚Innovationsziel' zusammengefasst.

Für die Auswertung wurden zwei Gruppen gebildet. Die Gruppe der innovativen Unternehmen zeichnet sich durch eine Gewichtung dieser beiden Ziele von mindesten 10 % aus. Mit einer Angabe von weniger als 10 % Zielgewichtung in den beiden Zielen werden die Unternehmen als ‚nicht innovativ' eingestuft. Von 43 auswertbaren Projekten waren 25 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d. h. in 58 % der Fälle sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer waren es 37,7 % der Fälle.

Beispiele für Innovationen waren die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen konnten Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte sank über alle auswertbaren Projekte vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss von 13 eingeführten Neuprodukten bei Antragstellung auf 12 bei Abschluss. Auf die Gruppe der 25 ‚Innovatoren' entfallen mit einer Ausnahme alle der Neuproduktentwicklungen.

Die Auswirkungen von Innovationen finden ihren Niederschlag nicht unmittelbar in einer Umsatzsteigerung, da die neuen Produkte in der Markteinführungsphase zunächst Märkte erschließen müssen. Die Entwicklung des Umsatzes im Zusammenhang mit der Innovati-

onstätigkeit im Investitionszeitraum lässt daher keine genauen Aussagen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu.

Einen weiteren wichtigen Faktor zur Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit stellen **Qualitätsaspekte** dar. Insbesondere der Einsatz von Qualitätsmanagementsystem gilt als Antrieb für Absatzsicherheit sowie Stabilisierung bzw. Ausbau der Marktposition. Diese Aspekte werden in Bewertungsfrage 2 behandelt.

Eine Einschätzung der in geförderten Betrieben erzielten Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit kann sich somit vor allem auf die Abfrage von Investitionszielen, der Anwendung von QMS, Veränderungen der Produktionskosten und der Arbeitsproduktivität stützen, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Dagegen sind Abfragen zur konkreten Kapazitätsauslastung nicht nur aufwändig, sondern auch nicht sinnvoll auswertbar. Auf sie sollte zukünftig verzichtet werden.

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Produkt- und Prozessqualität sind wichtige Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit in weitgehend gesättigten Märkten. In diesem Abschnitt wird, auch in Ergänzung zur Frage 1, die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen analysiert. In drei Schritten werden erstens die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), zweitens der Einfluss auf die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und drittens auf die Qualität der verarbeiteten bzw. vermarkteten Erzeugnisse untersucht.

Der hier benutzte Qualitätsbegriff wird im Sinne einer Konzentration auf die Bewertungsfragen der Kommission und den dort angenommenen Beziehungen eingegrenzt. Im Sinne der EU-Verordnungen sind folgende Tatbestände als Qualitätsprodukte aufzufassen:

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.))
- Qualitätswein
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen
- Andere Qualitätsregelungen

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Die erhöhte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), machen dieses deutlich. Untersuchte Qualitätsaspekte der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) stützen dieses Ergebnis. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass wesentliche Impulse für diese Entwicklung vom Marktgeschehen bestimmt werden. In Niedersachsen spielt die Verarbeitung und/oder Vermarktung von Öko-Rohwaren im Zusammenhang mit dieser Förderung keine Rolle.

Als Maßstab der Bedeutung von Qualität in der Förderung eignen sich die abgefragten **Ziele** „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (Ziel 9) und „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ (Ziel 5). Das Ziel 9 hat erhebliche Bedeutung. Es wird in 35 von 43 Projekten (81 %) genannt und mit 9,45 Mio. Euro entfallen 8 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9 bis 11). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel im Sektor O&G. Ziel 5 wird in 15 Projekten (35 %) genannt mit einer Investitionssumme von 6,1 Mio. Euro (5 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur in den Sektoren V&F mit 23 % sowie O&G mit 7 % bemerkenswert.

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. Die „wahrgenommene“ Qualität wird im Marketing weit definiert bzw. durch die EU-Hygienerichtlinien festgelegt. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren. In 19 von 43 Betriebsstätten (44 %) wird dieses Ziel mit 3,4 % der Investitionssumme genannt.

In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detailliert hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist in den geförderten Betrieben ein Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 43 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 27 (63%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 33 Betriebsstätten (77 %) über mindestens ein QMS. Weiterhin besteht ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS.

Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

1. ISO 9000ff
2. TQM (Total Quality Management)

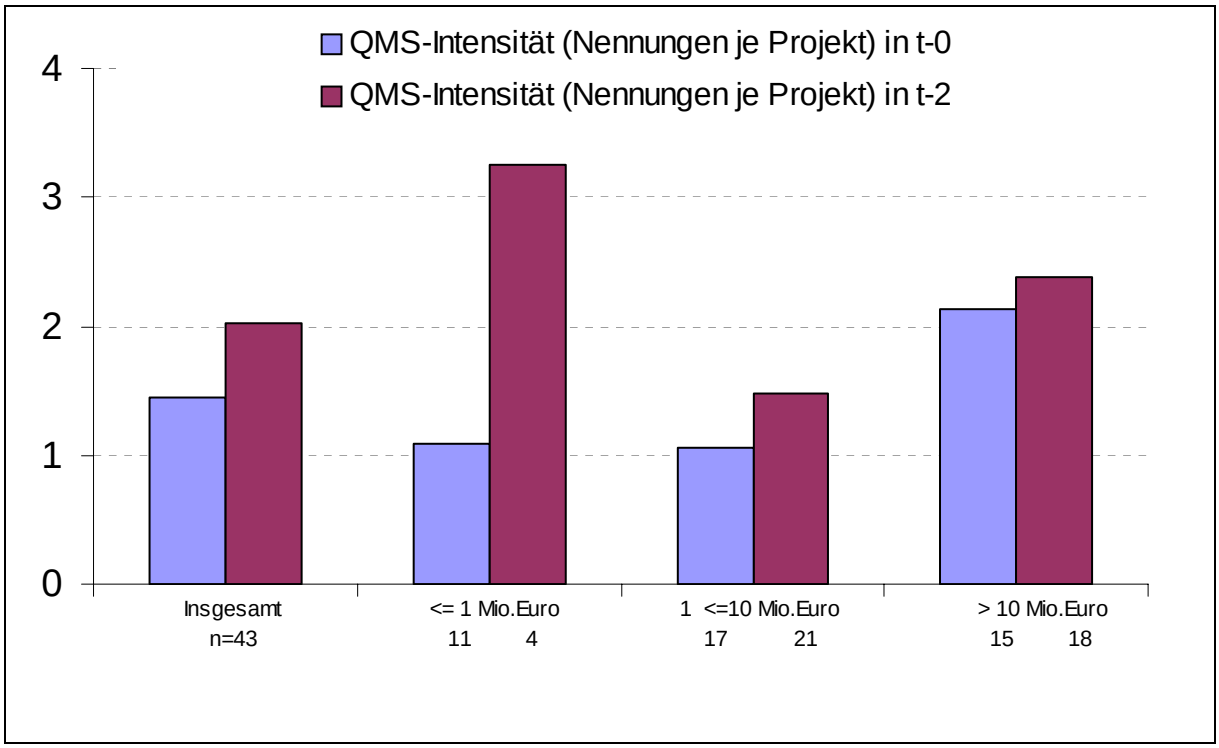
3. GMP (Good Manufacturing Practice)
4. HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
5. Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 62 auf 87 (+40 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,4 auf 2,0 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.4).

Abbildung 7.4 zeigt die Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. Bei bundesweiter Betrachtung werden QMS in größeren Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei kleineren Umsatzgrößen. Niedersachsen bildet eine Ausnahme hinsichtlich der Klasse der kleinen Unternehmen (< 1 Mio. Euro Umsatz), in der nach der Investition überdurchschnittlich viele QMS je Unternehmen zum Einsatz kommen. Allerdings ist diese Klasse nur mit vier Betriebsstätten besetzt, so dass das Ergebnis durchaus zufällig sein kann.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 70 % der Betriebe vertragliche Regelungen, 56 % HACCP, 37 % ISO 9000ff und 30 % GMP. Insbesondere HACCP wurde zusätzlich eingeführt (von 15 auf 24 Betriebe) und zwar in den Sektoren O&G und Kartoffeln.

Abbildung 7.4: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

Ökologisch erzeugte Rohwaren unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 43 Betrieben gibt ein Betrieb vor der Antragstellung und zwei Betriebe nach Abschluss die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 0,01 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren marginal und steigt zum Abschluss auf weiterhin vernachlässigbare 0,02 %. In Niedersachsen spielt die Verarbeitung und/oder Vermarktung von Öko-Rohwaren im Zusammenhang mit dieser Förderung keine Rolle.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Die Anzahl der Nutzer von Zeichen erhöhte sich von 21 auf 23 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition gut die Hälfte der Betriebe irgendein Zeichen. Im Sektor O&G nutzen überdurchschnittlich viele Betriebe ein Zeichen (13 von 17 = ¾ der Betriebe). Güte-

und Markenzeichen werden dreimal so häufig eingesetzt wie Herkunftszeichen (28 zu 9 Fälle)[7].

Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** dagegen sind um 25 % gestiegen. Hier werden zwei unterschiedliche Entwicklungen sichtbar: Mit unternehmenseigenen Markenzeichen wurden die Umsätze unterdurchschnittlich um 1 % gesteigert, während mit regionalen Marken eine Verdopplung der Umsätze erzielt werden konnte. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich die rückläufige Bedeutung von Unternehmensmarken.

Sowohl für Entwicklungen der Prozessqualität, als auch der Rohwarenqualität und der Endproduktqualität lassen sich aus den Kennzahlen Hinweise ermitteln. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass es sich dabei nur um allgemeine Feststellungen handelt. Außerdem werden die ermittelten Entwicklungen von vielen Faktoren beeinflusst, so dass eine kausale Zuordnung zur Förderung gewagt ist.

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlichen Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden, soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission, anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundliegenden 43 geförderten Betrieben zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförder-

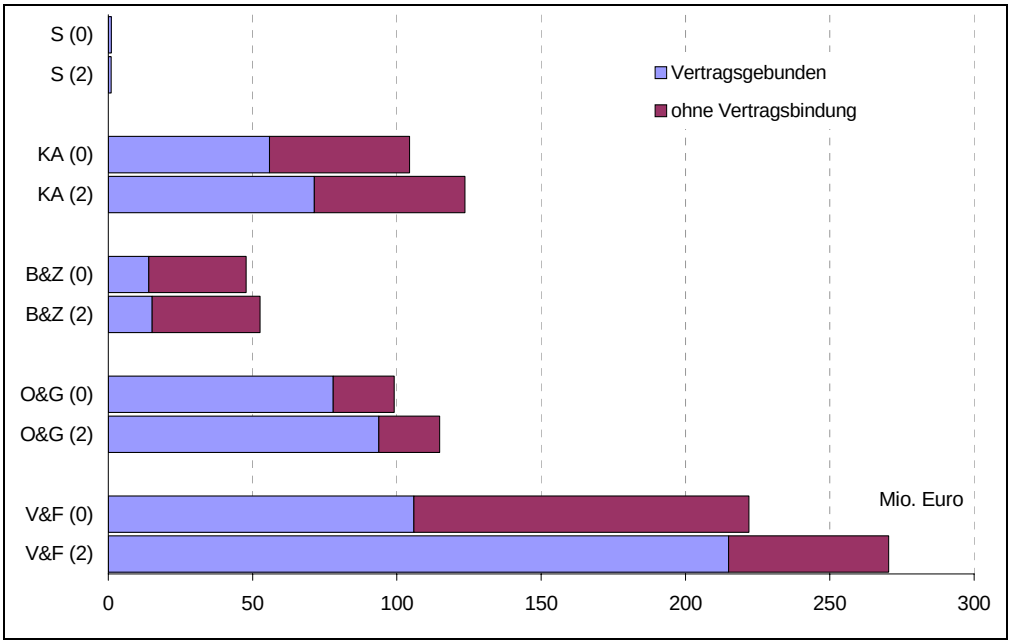
[7] Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

ten Sektoren bestehen dabei Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten erhöht.

Unabhängig von den nachfolgend zum Beleg dieser Aussagen dargestellten Aspekten profitieren Landwirte zunächst auch von der zuvor schon beschriebenen gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1).

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheitert an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs hat sich in den abgeschlossenen Projekten um fast 90 Mio. Euro auf knapp 562 Mio. Euro erhöht (+18,6 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition kann an den Gesamtvolumina der Abbildung 7.5 abgelesen werden, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

Abbildung 7.5: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t(0) und t(2) nach Sektoren in Niedersachsen



Quelle: Auswertung Erhebungsbogen, eigene Darstellung.

In allen bedeutenden Sektoren konnten Zuwächse zwischen 10 und 22 % erzielt werden, so dass positive Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte möglich sind. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und kei-

ne Rückschlüsse für Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

Die Sicherheit des Absatzes ist in gesättigten Märkten ein wichtiges Argument. Der Umfang der Vertragsbindung liefert Anhaltspunkte für das Ausmaß solcher Sicherheiten. Für die 5 wichtigsten Rohwaren der einzelnen Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investition in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte[8].

In den insgesamt erfassten 43 Projekten wurden dazu Angaben für 86 Rohwaren bei Antragstellung und 97 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 59 auf 74 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 49 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 50 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangsituation (54 %) deutlich erhöht und liegt bei 71 %. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.5). Entgegen der in vielen Bundesländern zu beobachtenden Entwicklung stieg die Vertragsbindung im Sektor Vieh&Fleisch sehr stark auf knapp 80 % an. Leicht rückläufig war die Bedeutung der Vertragsbindung im Sektor Blumen&Zierpflanzen.

Einschränkungen für die Interpretation der ermittelten Ergebnisse ergeben sich aus den Erhebungsmodalitäten. Teilweise wird bei der Vertragsbindung nur die Rohwarenmenge angegeben, die Gegenstand der jeweiligen Investition bzw. Fördervoraussetzung ist und die möglicherweise nur einen Teil der insgesamt in der Betriebsstätte verarbeiteten Rohwaren darstellt. Dadurch kann der ausgewiesene Vertragsbindungsanteil unter die nach GAK notwendigen Vertragsbindungsanteile fallen.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der Förderung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden. Da es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln, sollte in Zukunft auf Indikatoren zu diesem Aspekt verzichtet werden. Unter den aufgezeigten Vorbehalten sind die Wertentwicklung des Rohwarenbezugs und der Umfang der Vertragsbindung am ehesten geeignete Indikatoren zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung auf

[8] Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

die Landwirte, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Diese Indikatoren werden künftig auch für die Bewertung der investiven Fördermaßnahmen im Bereich der ELER-VO genutzt.

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung der Qualitätssicherung steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln, was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann (vgl. z.B. Fleischskandale). Insbesondere der LEH hat verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt[9]. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem gesetzlich festgelegten und damit der politischen Willensbildung gemäßen Mindestniveau.

[9] Vgl. http://www.eurep.org/Languages/German/index_html (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; http://www.q-s.info/de Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz;

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass die geförderten Unternehmen Belange des Gesundheits- und Tierschutzes ernst nehmen.

Diese Bewertung basiert auf Angaben zu den Investitionszielen

– Verbesserung und Überwachung der Qualität;
– Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
– Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere und dem Ziel
– Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes

sowie den Indikatoren

– Einsatz von QMS-Systemen,
– dem Vorkommen von Arbeitsunfällen.

Von den 43 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 33, sowie der Hygienebedingungen von 16 Förderfällen als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung 13 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 7 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 36 Förderfällen bzw. einem Anteil von 11 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von 2 Projekten werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen, liegt bei durchschnittlich 20 % (= 0,1 % an allen Projekten).

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, modernere Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte' repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 28 der 43 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 8 % liegt (= 6 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt und die geplante Intensität pro Unternehmen (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.4). Die Verbreitung von QMS liegt im Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings

fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation. Die Unfallhäufigkeit konnte während der Förderung von durchschnittlich 4,0 Unfällen pro Förderfall auf 2,2 Unfälle pro Förderfall verringert werden.

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.

Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z.B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

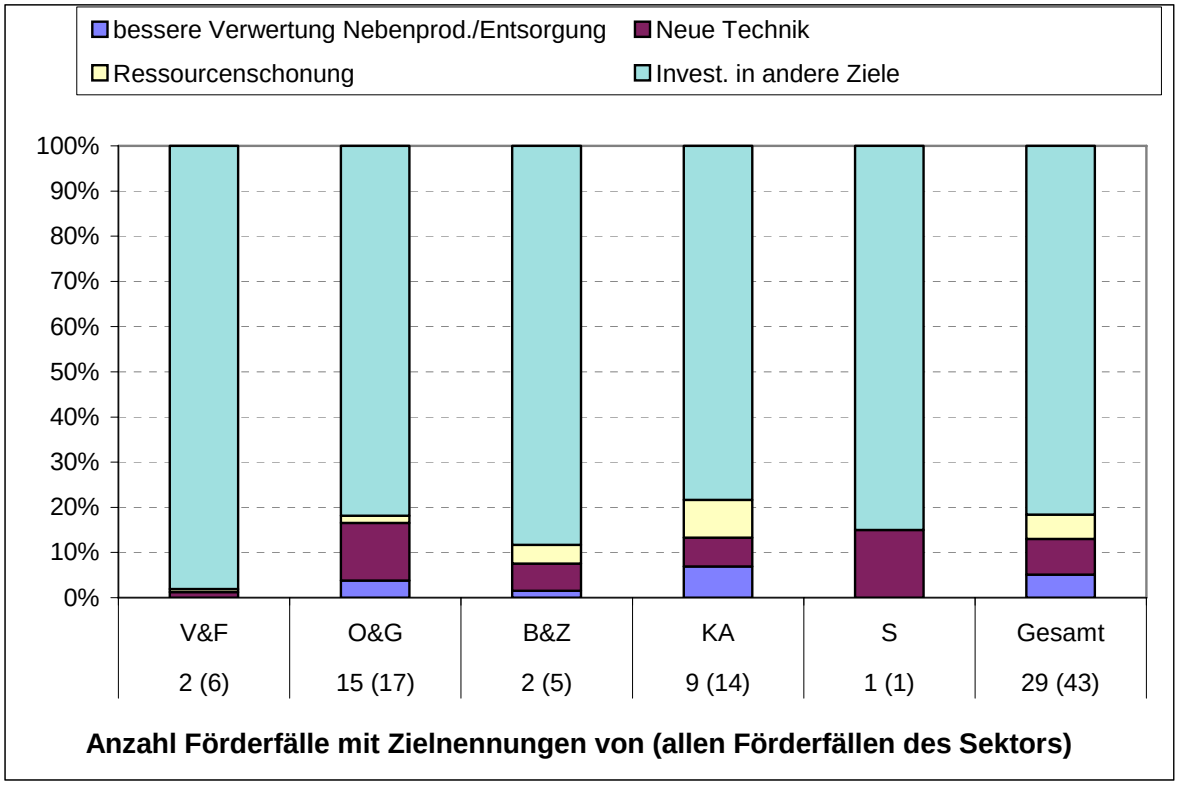
Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z.B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektiverem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung teilweise zur Verbesserung des Umweltschutzes beigetragen hat. Verbesserungen lassen sich ableiten aus den Zielsetzungen der Investition, und vor allem aus der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowohl absolut als auch bezogen auf den Wert produzierter Erzeugnisse. Keine Effekt war aus dem Umfang spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren abzuleiten. Grundsätzlich gilt, dass durch Investitionen immer der neueste Stand der Technik in den Betriebsstätten implementiert wird und sich damit gegenüber der Nutzung älterer Anlagen und/oder Gebäude positive Beiträge zum Umweltschutz ergeben.

Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen bei den meisten Unternehmen eine weniger wichtige Rolle. Daneben haben Investitionen in die Ziele „Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle“ oder „Anwendung neuer Techniken“ aber zumindest einen positiven „Nebeneffekt“ für die Umwelt. In Niedersachsen nennen 70 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele. Häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 118 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 21,7 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 18 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.6). In fünf der geförderten Sektoren hat der Umweltschutz Bedeutung, die größte bei Kartoffeln. Im Sektor V&F spielt er unmittelbar keine Rolle. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen begrenzten Beitrag zum Umweltschutz.

Abbildung 7.6: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Umweltschutz bei der Verarbeitung & Vermarktung dokumentiert sich am besten in einer Verringerung des Ressourcenverbrauches, insbesondere bei Energie und Trinkwasser. Be-

strebungen einer Produktions- oder Sortimentserweiterung sowie die Erzeugung spezieller Aufmachungen führen oftmals zu einem Zielkonflikt mit dem Umweltschutz. Andererseits sind Investitionen in neue Technik in der Regel mit einer Verringerung des Energieeinsatzes verknüpft, da moderne Technik effizienter arbeitet und weniger Energie oder andere Ressourcen pro Outputeinheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten in Niedersachsen hat der Energiebedarf absolut um 30 % zugenommen, der Trinkwasserverbrauch absolut um 57 % *abgenommen* und das Abfallaufkommen stieg um 20 % (vgl. Tabelle 7.12).

Tabelle 7.12: Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten	Anzahl	42	43	27
Mengenänderung $t_2 - t_0$, absolut		+ 187 GWh	- 582.000 m3	+ 130 kt
Mengenänderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 30 %	- 57 %	+ 20 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	35	15	14
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	18	2
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	7	10	11

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

Der Einsatz von Ressourcen steht in unmittelbarem Zusammenhang zum Umfang der produzierten Erzeugnisse. Ein absolut gestiegener Verbrauch muss deshalb nicht zwingend eine Verschlechterung der Umweltsituation bedeuten, wenn gleichzeitig eine höhere Effizienz erreicht wurde. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sind nur Bruttobetrachtungen der geförderten Betriebsstätten möglich.

Ein effizienter Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energie-Effizienz - bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – zurück gegangen ist (Tabelle 7.13). Diese Entwicklung ist bei der Mehrheit der Bundesländer festzustellen. Von den berücksichtigten 34 Betriebsstätten verbesserte sich die Energieeffizienz bei 16, bei 18 verschlechterte sie sich.

Tabelle 7.13: Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Niedersachsen

	Einheit	Zeitpunkt t_0	Zeitpunkt t_2
Betriebsstätten [N]	Anzahl	43	43
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	34	34
Gesamtenergie	GWh	619,7	800,3
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	804	923
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	1,3	1,15

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 16 von 43 eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, 8 Betriebsstätten wiesen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kommen in Niedersachsen in einem Fall zum Einsatz, zwei geförderte Betriebsstätten nutzen Energie aus Wärmerückgewinnung.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Von der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren, wie sie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage II dargestellt wurde, können mangels aufgenommener ökologisch erzeugter Rohwaren keine positiven Beiträge zum Umweltschutz abgeleitet werden.

Beiträge der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes können aus spezifischen Merkmalen der verarbeiteten Rohstoffe wie dem Anteil von Öko-Rohwaren oder nachwachsenden Rohstoffen, einer Abfrage der Investitionsziele oder dem Ressourcenverbrauch je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die vielfältigen Erscheinungsformen im Einzelfall vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollten vorrangig Veränderungen der Effizienz betrachtet werden.

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

In Tabelle 7.14 wird dargestellt, inwieweit die im Programm formulierten Ziele erreicht wurden.

Tabelle 7.14: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) **+ (teilweise erreicht)** **0 (gering/gar nicht erreicht)** **? (z.Zt. nicht bewertbar)**
Programm	Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume	**?**
	Stärkung der ökologischen Funktion ländlicher Räume	**0**
Sektor-übergreifend	Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen	+ (F&Z, O&G, B&Z)
	Verbesserung von Produkt und Prozessqualität	+ (QMS bedeutsam)
	Anpassung der Vermarktung an Änderungen gesellschaftlicher Bedürfnisse	**0** kaum Projekte im Bereich Öko, **+** hoher Anteil Investitionen in neue Technik/Innovation
	Sicherung von Absatz und Marktanteilen	**?**
Strategie V&V insgesamt	Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen	**0** (Wertschöpfung gestiegen, AK-Produktivität z.T. gesunken sowie Stückkosten gestiegen)
	Modernisierung von Anlagen zur Lagerung, Aufbereitung, Be- und Verarbeitung	+ (Ziel entspricht den Schwerpunkten der Investition)
	Implementierung von Qualitätssicherungssystemen	+
	Ausrichtung der Angebotspalette auf spezifische Marktverhältnisse	**?**
	Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften	++ (vorrangig Förderung bei EZG; Vertragsbindungs-anteil mindestens 75 %, V&F 75 %)
V&F	eine weitere Angebotsbündelung über Erzeuger-gemeinschaften	++ (Vertragsbindungsanteil ist gestiegen)
	Verbesserung der Produktqualitäten und der Produkt-sicherheit über die Implementierung stufenüber-greifender Herkunfts- und Qualitätssicherungssysteme	+ (jedoch nicht auf die Maßnahme zurückzuführen **(**z.B. Rückverfolgbarkeit))
	Verbesserung der Hygiene bei Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung	+ (Investitionsanteil der Ziele Qualität und Hygiene etwas unter bundesweitem Durchschnitt, wie auch QMS-Anwendung
O, G, B, Z	eine weitere Konzentration des Angebotes, das den Qualitätsansprüchen der Abnehmer entspricht	**?**
	Förderung von Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Absatzeinrichtungen, sowohl gemeinschaftlicher Absatzeinrichtungen als auch des privaten Großhandels	+ (Lagerhaltung, Effizienz Vermarktungsanlagen/ Logistik)
KA	Angebotspalette auf die Markterfordernisse ausrichten	**?** **evtl. +,** da Produktionsüberschuss erfolgreich überreg. abgesetzt werden kann
	Wirtschaftskraft der betreffenden Regionen stärken	+ Investitionen vornehmlich in wirtschaftsschwachen Regionen
	Arbeitsplätze in der Kartoffelwirtschaft nachhaltig sichern	+ (laut amtl. Statistik kein AK-Abbau)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Seit Beginn der Förderperiode wurden die geplanten Ausgaben aufgrund mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln gekürzt. von anfänglich 72 Mio. Euro auf letztendlich 55,6 Mio. Euro. Einzig im Sektor O&G fand eine Erhöhung des geplanten Fördervolumens statt. In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme folgende Aussagen getroffen werden:

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wird von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie ist eine tragende Zielsetzung der Investoren und kommt auch in der verstärkten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) sowie einer höheren Wertschöpfung zum Ausdruck. Rationalisierungseffekte ließen sich nicht ermitteln: Bei den Stückkosten war sogar eine steigende Tendenz zu erkennen, die eventuell auf einen höheren Verarbeitungsgrad der produzierten Erzeugnisse zurückzuführen ist.

Hinweise auf **Qualitätsverbesserungen** bei den produzierten Erzeugnissen ergeben sich vor allem durch eine erhöhte Wertschöpfung. Dagegen lassen untersuchte Qualitätsaspekte bei den Rohwaren (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) keine Qualitätserhöhung erkennen.

Eine positive Wirkung der Förderung auf den **Markt für landwirtschaftliche und gartenbauliche Erzeugnisse** ist zu erkennen. Die Rohwarenbezüge wurden in den meisten Sektoren ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine deutliche Erhöhung eingetreten, speziell im Sektor V&F. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Im Bereich Gartenbau wurde insbesondere in die Effizienz von Vermarktung und Logistik sowie die Ausdehnung der Absatzmöglichkeiten investiert. Preisaufschläge werden allerdings nur für eine geringe Menge Rohwaren gezahlt.

Ein positiver Einfluss der Förderung auf **umweltrelevante Merkmale** ist in den niedersächsischen Projekten aus den Auswertungen nicht ableitbar. Weder bei der Energieeffizienz ist eine Verbesserung erkennbar, noch spielt der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau eine Rolle.

Insgesamt mangelt es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.

7.7.2 Anhang I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z.B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Wendt et al., 2005).

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt.

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag[10] könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zustellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

7.8 ELER-Verordnung, GAP-Reform – Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

[10] Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesentlicher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, national und international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Eine Listung im LEH ist für größere Unternehmen leichter zu erreichen. Klein- und Mittelunternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)[11] gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option erfordert erheb-

[11] Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

liche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des Rohwarenabsatzes nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In Niedersachsen ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren V&F, MI, O&G, KA. In anderen Bereichen liegen keine genauen Daten vor oder überwiegen KMU bzw. Intermediates, für die sich keine Änderungen ergeben.

Die größenabhängigen Grenzwerte führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z. B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlieren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, ist die Begrenzung der ELER-Förderung in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der größenabhängigen Begrenzung der Förderung lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Auch verhindert sie die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen dann nicht, wenn geförderte erfolgreiche KMU oder Intermediates nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang genutzt werden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere

Weg. Dies müsste dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekannten Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird.

Auswirkungen der Agrarreform (Health-Check) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes sind noch nicht absehbar. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es sinnvoll, in allen Sektoren Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um gegebenenfalls auf unerwartete und unerwünschte Effekte reagieren zu können. Gewisse Einschätzungen dazu sind bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt worden.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Der Mitnahmeeffekt, d.h. die Nutzung von Fördergeldern für Investitionen obwohl auch ohne Fördergelder die Investition umgesetzt worden wäre, ist für die Bewilligungsstelle wie auch die Evaluatoren schwer zu ermitteln. Grundsätzlich sollten wirtschaftlich gesunde und konkurrenzfähige Unternehmen mit hohen Export- und Marktanteilen keine Förderung erhalten. Förderung zur Erlangung des Zustandes der Wettbewerbsfähigkeit mag gerechtfertigt sein, kann aber nicht wiederholt und über Jahre oder gar Jahrzehnte den selben Unternehmen zugute kommen. Diese sollten die Chance einer Förderung nutzen dürfen, sich dann aber aus eigener Kraft weiterentwickeln. Explizit im Sektor Kartoffeln ist daher auf Förderung zu verzichten, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Auch hier ist die Messung sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die Evaluatoren schwierig. Vereinfachend wird in der Förderung davon ausgegangen, dass ein hoher Vertragsbindungsanteil Indikator eines Erzeugernutzens ist, da so zumindest Absatzsicherheit gewährleistet ist. In diesem Sinne hat die Förderung durch einen gestiegenen Vertragsbindungsanteil positive Wirkungen für die landwirtschaftlichen Erzeuger gebracht, wobei der Sektor V&F außerordentlich hohe Zuwächse verzeichnen konnte. Preisaufschläge wurden dagegen kaum realisiert. Bezüglich Vertragsbindung sind die Bedingungen der GAK-Grundsätze nicht ambitioniert und in manchen Bereichen überflüssig, weil etwa die Produktion von Verarbeitungskartoffeln, -gemüse oder auch von Milch nahezu komplett vertraglich gebunden umgesetzt wird. Entsprechend sollten die Förderbedingungen hohe Vertragsbindungsanteile einfordern. In Branchen mit hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Problematisch ist die Forderung nach Einengung der Förderung vor dem Hintergrund nationaler und EU-weiter Förderpolitiken für die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Wenn es auch ökonomisch fragwürdig sein mag, wird ein Bundesland bzw. ein Mitgliedstaat Förderung kaum verweigern, wenn nur durch Fördermöglichkeiten einer anderen Region ein Unternehmen abzuwandern droht. Dieser Zusammenhang ist umso tragischer, als in vielen Interviews und Gesprächen fast ausnahmslos von Unternehmensvertretern der Wegfall der Förderung unter der Bedingung eines EU-weiten Wegfalls der Förderung als unproblematisch angesehen wurde. Bei allem Verständnis für den Erfolgsdruck unter dem politische Entscheidungsträger stehen, sollten zumindest Konsultationen zwischen Regionen stattfinden, um unnötigen und damit kostspieligen und schädlichen Förderwettbewerb abzumildern.

Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Bzgl. der Stadtstaaten HH und HB befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Das norddeutsche Strukturkonzept sowie auch die Initiative Metropolregion Hamburg weisen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit hin. Insgesamt spricht vieles dafür, die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z.B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Dies betrifft zunächst eine inhaltlich abgestimmte Programmierung aber auch eine verstärkte Kooperation hinsichtlich Bewilligung und Umsetzung von Projekten.

7.9.2 Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung

(1) Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation, etwa in Form der kontinuierlichen Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicherstellen, dass deren Evaluationsergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine verbindliche Auseinandersetzung mit den gefundenen Ergebnissen der Evaluationen im Hinblick auf Programmanpassungen und künftige Programme vorsehen.

(2) Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v.a. zu isolieren sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Das geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art und Weise. Notwendig für eine Bewertung ist dabei auch eine Gewichtung bzw. ein Ranking der Ziele vorab vorzunehmen. Die gleiche Verpflichtung erwächst den Regionen bzw. Mitgliedstaaten, sobald sie weitere Ziele nennen.

Als Mindestanforderung an ein Indikatorenset für diese Maßnahme sollte gelten, dass Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in folgenden Bereichen erlauben: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs, Ressourcenverbrauch. Zudem sind Angaben für die geförderte Betriebsstätte zur Ermittlung spezifischer Leistungskennzahlen unerlässlich, wie z.B. Umsatz, Materialaufwand, Personalkosten, Bezug und Umsatz von Handelsware. Bei Nichteinhaltung derartiger Mindeststandard müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wert-

schöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

(3) Auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen den Hauptteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aufnehmen. Eine größenabhängige Förderbegrenzung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z.B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Bei beschäftigungsorientierter Politik sollte insbesondere das Kriterium Beschäftigte nach KMU-Definition als Ausschlusskriterium ersatzlos gestrichen werden.

Eine größenabhängige Förderung etwa durch gestaffelte Förderintensitäten kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

(4) Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.

(5) Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programmes die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und

den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.

(6) Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z.B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

Literaturverzeichnis

BAFA , Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2008): Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.

Balz, M. (2005): Branchen im Blickpunkt: Gemüseanbau in Deutschland - 2004 stetige Ausdehnung bei niedrigen Erzeugerpreisen. ifo Schnelldienst 58, H. 9, S. 27-29.

Görgens, M. (2003): Baumobsterhebung 2002, Ergebnisse für das Niederelbegebiet. Mitteilungen der OVR 58, H. 4, S. 126-129.

Kirchhof, R. (2007): Lagerempfehlungen zu Apfel- und Birnensorten des Obstanbaugebietes an der Niederelbe - Saison 2006 / 2007. Mitteilungen der OVR 62, H. 9, S. 309-315.

LSK , Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Hannover 2008 (2008): E-Mail.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND NIEDERSACHSEN, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen RaumEs. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Interview.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): PROFIL 2007-2013 , Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Interview der am Programm beteiligten MitarbeiterInnen des Ministeriums.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Ländliche Entwicklung für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.

NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2005): Regionalreport 2004. Regionalmonitoring Niedersachsen. Hannover.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2001): Anbau und Ernte von Gemüse in Niedersachsen. Internetseite <http://www.nls.niedersachsen.de/Tabellen/Landwirtschaft/text/gemuese.htm>.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Baumobsterhebung 2002. Hannover.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2004): Bodennutzung und Ernte 2003. Hannover.

Nord/LB (2004): Wirtschaft Niedersachsen. Hannover.

OVA, Obstbauversuchsanstalt Jork (2005): Telefonat OVA Jork Investitionsbedarf Obst.

Prognos (2005): Zukunftsatlas 2004. Internetseite <http://www.prognos.de/zukunftsatlas/p_zukunftsatlas_karte_1.html>.

Wendt H. und Efken J., Uetrecht I. Albert R. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 8

Forstwirtschaft –
Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Kristin Bormann, Dr. Frank Setzer

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Hamburg November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

Kartenverzeichnis **V**

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft **1**

8.0 Zusammenfassung 1

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung 2

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 3

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 5

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 7

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 8

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 8

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 10

8.4.3 Bewertung der erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 12

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 21

8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 21

8.5.2 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 22

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse 23

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen 23

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen 31

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 34

8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung 38

8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse 44

8.6.6 Sonstige Maßnahmen 45

8.7 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 46

8.7.1 Frage VIII.1.A. - Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates 47

8.7.2 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe 48

8.7.3 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt 50

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen 52

8.9 Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung 53

8.9.1 Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode 53

8.9.2 Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 53

Literaturverzeichnis **55**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 8.1:	Administrative Umsetzung.	22
Abbildung 8.2:	Gründe für Erstaufforstungen in Niedersachsen aus Sicht der Zuwendungsempfänger	26
Abbildung 8.3:	Gründe für Erstaufforstungen in Niedersachsen aus Sicht der Berater der Landwirtschaftskammer	27
Abbildung 8.4:	Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären	28
Abbildung 8.5:	Reaktion der Grundbesitzer, wenn der Kulturkostenzuschuss reduziert worden wäre	29
Abbildung 8.6:	Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2000 bis 2004	30
Abbildung 8.7:	Aufteilung der Fördermittel der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006	31
Abbildung 8.8:	Ungepflegter Kiefernjungbestand	32
Abbildung 8.9:	Gründe zur Durchführung von Bestandespflegen	33
Abbildung 8.10:	Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre	34
Abbildung 8.11:	Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	35
Abbildung 8.12:	Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre	36
Abbildung 8.13:	Einschätzung der LWK-Berater über die Bereitschaft der Waldbesitzer zum Waldumbau beim Ausbleiben der Förderung	37
Abbildung 8.14:	Vergleich der Wegedichte vor und nach der Förderung	39
Abbildung 8.15:	Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung	40
Abbildung 8.16:	Vergleich der durchschnittlichen Rückekosten vor und nach der Förderung	41
Abbildung 8.17:	Vergleich der Wegelänge vor und nach der Förderung	42
Abbildung 8.18:	Bestandeslagerung im Erschließungsgebiet	43

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 8.1:	Angebotene Förderungen im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen	4
Tabelle 8.2:	Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation	7
Tabelle 8.3:	Indikativer Finanzplan der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen	7
Tabelle 8.4:	Indikativer Finanzplan für die Maßnahme Erstaufforstung	8
Tabelle 8.5:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen 2000 bis 2006	9
Tabelle 8.6:	Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung 2000 bis 2006	10
Tabelle 8.7:	Zielerreichungsgrade ausgewählter forstlicher Maßnahmen	12
Tabelle 8.8:	Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien	13
Tabelle 8.9:	Erstaufforstungen nach Bewaldungsanteil der Kreise in Niedersachsen (2000 bis 2006)	15
Tabelle 8.10:	Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Baumartengruppen 2000 bis 2006	24
Tabelle 8.11:	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse in Niedersachsen 2006	44
Tabelle 8.12:	Relevanz und Wirkungsrichtung der Bewertungskriterien	47
Tabelle 8.13:	Indikatoren für Fragenkomplex 1	48
Tabelle 8.14:	Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 1	49
Tabelle 8.14:	Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 2	50
Tabelle 8.15:	Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Tei l	51
Tabelle 8.15:	Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 2	52
Tabelle 8.16:	Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen	52

Kartenverzeichnis Seite

Karte 8.1: Gesamtförderung 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund der Waldverteilung 17

Karte 8.2: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen 18

Karte 8.3: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund des Waldflächenanteils der Landkreise 19

Karte 8.4: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Ertragsmesszahl der Landkreise 20

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

8.0 Zusammenfassung

In der Ex-post-Bewertung konnten die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt werden. Dies ergibt sich nicht zuletzt dadurch, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Fördermaßnahmen oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 rund 71,9 Mio. Euro öffentliche Fördermittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen (Erstaufforstung und Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden ca. 42 % der Gesamtförderung verausgabt. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden hatten einen Anteil von ca. 23 %, gemessen an den gesamten ausgezahlten Beihilfen für alle sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Wegebaumaßnahmen umfassten einen Fördermittelanteil von rund 12 %. Andere Maßnahmen, die ebenfalls mit unter den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen subsumiert werden, haben zusammen einen Anteil von ca. 23 %. Darunter fallen die Maßnahmen zur Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, Waldschutz, die forstfachliche Betreuung, Waldinventuren sowie Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt, da eigene Untersuchungen aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Kürze der Zeit sowie der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden konnten. Ingesamt kann aber festgestellt werden, dass die Mehrzahl der angebotenen **Sonstigen forstlichen Maßnahmen** einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (vor allem die auf 16.865 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen, die 11.422 ha Umbaumaßnahmen und die 1.744 ha Vor- und Unterbauten) zielen in erster Linie darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch werden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit bezogen auf den Reinertrag der Forstbetriebe teilweise verringern kann. So führt die Überführung eines Fichtenreinbestandes in einen Mischbestand zu Ertragseinbußen. Bei einer Überführung eines Kiefernbestandes in einen Mischbestand fallen diese deutlich kleiner aus. Ein Wettbewerbsvorteil besteht allerdings in der Diversifikation des Angebots, die sich durch die Überführung von Reinbeständen, im Extremfall nur 1 bis 2 Sortimente, in Mischbestände ergibt.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten überwiegend Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat mit 50.435 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird. Dies führt zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur.

Die Umsetzung der **Erstaufforstungsförderung** könnte verbessert werden. Im Berichtszeitraum wurden 1.861 ha aufgeforstet, die mit einem Anteil von 0,16 % an der Gesamtwaldfläche in Niedersachsen von knapp 1,16 Mio. ha fast zu vernachlässigen ist. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente nicht geeignet sind, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen v. a. in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Diese führten in der Vergangenheit dazu, dass die Fläche, die ohne Förderung aufgeforstet wurde höher ist als die geförderte Erstaufforstungsfläche.

Die Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurden mehrheitlich im Programm der Förderperiode 2007 bis 2013 übernommen. So sind die Fördertatbestände für den Vertragsnaturschutz erweitert, sowie die Zuwendungen für die Bodenschutzkalkung auf bis zu 100 % angehoben worden. Nicht direkt umgesetzt wurde die Fokussierung der Förderung auf Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse sowie der Ausbau der forstlichen Beratungsdienste.

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die Gesamtwaldfläche Niedersachsens beträgt 1.155.737 ha. Davon sind 59 % Privatwald und 7 % Kommunalwald. 29 % befinden sich in Landes- und 5 % in Bundeseigentum. Mit einer Bewaldung von 24,3 % liegt Niedersachsen unter dem Bundesdurchschnitt von 31 % (BMVEL 2005a). Der Privatwald in Niedersachsen weist überwiegend eine kleinbetriebliche Struktur auf. 60 % der Privatforstbetriebe bewirtschaften max. 50 ha Waldfläche (ML, 2005b, S. 9).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung im Berichtszeitraum sind das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 204 vom 29.10.2001) als Rahmengesetz bzw. das Niedersächsische Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) vom 22.03.2002.

Besondere Programme mit forstpolitischen Zielsetzungen für die Waldbewirtschaftung stellen das Landeswaldprogramm (ML, 1999) sowie das Regierungsprogramm zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung (LÖWE, 1991) dar.

Zur Umsetzung des forstlichen Teils von PROLAND dient die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen“ mit ihren beiden Bestandteilen

– Landesförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und
– Fördermaßnahmen des Landes (Landesförderrichtlinie Forst).

Die Richtlinie wurde im Berichtszeitraum mehrfach neu vom Ministerium im Amtsblatt herausgegeben. In diesen Richtlinien gab es keine signifikanten Änderungen bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, sondern lediglich kleine Anpassungen bei den Förderhöchstsätzen. Diese haben aber auf die Umsetzung der Förderung keinen nennenswerten Einfluss, so dass an dieser Stelle nicht näher auf die Unterschiede der einzelnen Richtlinien eingegangen werden muss.

Zusätzlich gibt es noch die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern (Landesförderrichtlinie ökologische Stabilität).

Die forstliche Förderung ist auf EU-Ebene aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

– Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h) und
– Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i).

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In Tabelle 8.1 werden die in den Richtlinien angebotenen Maßnahmen tabellarisch dargestellt.

Tabelle 8.1: Angebotene Förderungen im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Richtlinie
WM **Waldbauliche Maßnahmen**	- Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft - Jungbestandespflege - Nachbesserungen - Wertästung	GAK
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**	- Bodenschutzkalkung - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung) - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung) - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen	GAK
WE **Forstwirtschaftlicher Wegebau**	- Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen	GAK
FZ **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse**	- Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden - Verwaltungs- und Beratungskosten	GAK
FS **Waldschutzmaßnahmen**	- Vorbeugende Maßnahmen, Kontrolle und Bekämpfung biotischer und abiotischer Gefahren in Kulturen, Beständen und an geerntetem Holz	Landesförderrichtlinie Forst
SF **Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder** (nur Altverträge aus dem Jahre 2001 mit einer Laufzeit bis 2006)	- Erhaltung wertvoller Waldgesellschaften, Einzelbäume, Baumgruppen, Alt- und Totholz - Nutzungseinschränkungen - historische Waldnutzungsformen - Umbau nicht standortheimischer Bestockung - Waldränder - Wiedervernässung - Renaturierung von Feuchtgebieten - Begünstigung bestimmter Arten	Landesförderrichtlinie Forst
WI **Waldinventuren**	- Inventur und Planung der Bewirtschaftung für die folgenden zwei Jahrzehnte	Landesförderrichtlinie Forst
FFB **Forstfachliche Betreuung**	- Forstfachliche Betreuung des FwZ angehörenden und von den Landswirtschaftskammern betreuten mittleren und kleinen Waldbesitzes	Landesförderrichtlinie Forst
EA **Erstaufforstung**	- Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild - Zuschuss für einmalige Nachbesserung - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung - Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten	GAK

Quelle: Eigene Darstellung.

An der Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird. Im gesamten Berichtszeitraum gab es keine grundlegenden Änderungen in den Förderschwerpunkten und den Förderrichtlinien. Das Niedersächsische Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) hat in den Jahren 2003 und 2006 großen Wert auf die Förderung der Wegebaumaßnahmen gelegt. In Dienstbesprechungen wurde beschlossen, die Förderung des Wegebaus zu intensivieren und die Waldbesitzer besonders auf diesen Fördertatbestand hinzuweisen. Begründung für die

Schwerpunktsetzung Wegebau ist der zum damaligen Zeitpunkt, v.a. im Bergland, schlechte Erschließungszustand.

Die Erstaufforstungsprämie (EAP) wird ausschließlich aus GAK-Mitteln finanziert. Die Förderung zur Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder wurde lediglich in Form von Pilotprojekten im Jahre 2001 bis 2006 im Ith mit 14 Verträgen umgesetzt.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In der Halbzeitbewertung von PROLAND wurden die Ziele ausführlich erläutert. Für den Zeitraum der Ex-post-Bewertung wurden keine neuen Ziele formuliert. Es gab auch keine Veränderungen in der Schwerpunktsetzung. Die bei Bresemann (2003) genannten Ziele gelten deshalb unverändert. Diese Ziele sind:

(1) Verbesserung der Wirtschaftsfunktion des Waldes, Qualitätssicherung beim Holz,

(2) Vermehrung stabiler standortgerechter Mischbestände bzw. Vermehrung von Laubwald,

(3) Ausgleich von Strukturschwächen,

(4) Minimierung von Produktionsrisiken,

(5) Verbesserung von Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes; Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von seltenen oder empfindlichen Lebensräumen,

(6) Ausgleich von über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer,

(7) Erweiterung der Waldflächen.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Eine Wirkungsevaluierung der forstlichen Förderung ist aufgrund verschiedener Gründe erschwert:

– Ursache-Wirkungs-Beziehungen sind in der Forstwirtschaft durch Langfristigkeit der forstlichen Produktion (zwischen 100 und 200 Jahren) entzerrt.

– Kuppelproduktion: Die Herstellung von Rohholz ist oft mit der Erbringung von anderen öffentlichen Gütern verbunden, z. B. Erholungsleistung oder Bodenschutzleistung.

Die Langfristigkeit der forstlichen Produktion wird daran deutlich, dass Bestandesbegründungen, die gegenwärtig durchgeführt werden, erst in 100 Jahren oder noch später hiebsreife Bestände bilden. Aber auch Bestandespflegemaßnahmen, die in jüngeren Waldbe-

ständen gefördert werden, zeigen erst nach einigen Jahren (Jahrzehnten) messbare Wirkungen. Diese schlagen sich z. B. in einem erhöhten Zuwachs nieder, der aus der Freistellung der gepflegten Bestände resultiert. Auch bei einer Erstaufforstung ist es erst nach einigen Jahren möglich, die Wirkung auf das Landschaftsbild zu evaluieren.

Aus Sicht der Evaluierung ist es schwierig, die Wirkungen bereits kurze Zeit nach der Durchführung zu messen, zu bewerten und der Politik wissenschaftlich fundierte Entscheidungsvorlagen zu liefern, die dem Anspruch genügen, repräsentativ für alle durchgeführten Fördermaßnahmen zu sein (siehe Tabelle 8.2).

Die Grundlagen des Untersuchungsdesigns wurden von Bresemann (2003) und Gottlob (2003) gelegt. Ergänzend dazu wurden eigene Erhebungen zur Evaluierung von Wegebauprojekten sowie Befragungen von Zuwendungsempfängern in der Ex-post-Bewertung durchgeführt.

Folgende Arbeitsschritte liegen dem Bericht zugrunde:

- Analyse und Befragung von Referenten des Ministeriums für Landwirtschaft (ML) zu formalen und inhaltlichen Grundlagen mit dem Ziel, Veränderungen im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 festzustellen,
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK- Berichterstattung),
- Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger im Jahre 2003 und 2007,
- Befragung von Beratern der Landwirtschaftskammer Hannover im Jahr 2007,
- Auswertung von Kosten-Nutzenanalysen, die jeder Antragsteller für forstliche Wegebaumaßnahmen durchführen muss,
- Auswertung ausgewählter InVeKoS Daten für den Zeitraum 2000 bis 2004 zur Analyse der Erstaufforstungen,
- Modellkalkulationen für die Ermittlung des Holzvorrates, der Kohlenstoffbindung sowie des Arbeitsumfangs,
- Kapitelspezifische Bewertung der Förderung nach dem EU-Fragenkatalog.

Tabelle 8.2: Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation

	Versendete Fragebögen	Rücklauf	Rücklaufquote	Anzahl der Interviews
Schriftliche Befragungen				
2003				
Befragung der Zuwendungsempfänger	100	47	47%	
Befragung der betreuenden Stellen (Forstämter, LWK)	172	93	54%	
Befragung der Bewilligungsbehörden	3	3	100%	
2007				
Befragung der Zuwendungsempfänger	100	54	54%	
Befragung von LWK-Beratern	8	8	100%	
Erhebung von Wegebauprojekten (EXCEL)		104		
Σ	**383**	**309**		
Mündlich				
Befragung der Fachreferate (2003 und 2007)				13
Befragung der Berater bei den LWK				2

Quelle: Eigene Darstellung.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug von PROLAND wurde bereits in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i - Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen - im indikativen Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2006 ein Betrag von 64,25 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 63,15 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von ca. 98 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 hat sich die Mittelabflussquote damit nicht verändert (siehe Tabelle 8.3).

Tabelle 8.3: Indikativer Finanzplan der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	7,56	6,85	6,95	7,06	7,57	7,62	7,52	51,12
Bundestabelle 2004		2,35	12,98	11,61	9,50	9,70	9,52	8,58	64,25
Ist: Auszahlungen [1)]		1,44	12,98	11,61	9,50	9,70	7,73	10,19	63,15
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	3,78	3,43	3,48	3,53	3,78	3,81	3,76	25,56
Bundestabelle 2004		1,18	6,49	5,81	4,75	4,85	4,76	4,29	32,12
Ist: Auszahlungen [1)]		0,72	6,49	5,81	4,75	4,85	3,86	5,09	31,57

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Quelle: ML (2000), BMVEL (2006).

Für die Maßnahme h – Erstaufforstungen - wurde im indikativen Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2006 ein Betrag von 15,00 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 12,80 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von ca. 85 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum

2000 bis 2004 hat sich die Mittelabflussquote relativ deutlich verringert (97 %). Siehe Tabelle 8.4.

Tabelle 8.4: Indikativer Finanzplan für die Maßnahme Erstaufforstung

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	4,71	1,53	1,79	2,56	3,07	3,07	3,07	19,79
Bundestabelle	Nov 04	4,71	1,24	1,55	1,00	2,20	2,30	2,00	15,00
Ist: Auszahlungen [1)]		4,41	1,24	1,55	1,00	2,20	1,04	1,36	12,80
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	2,35	0,77	0,90	1,28	1,53	1,53	1,53	9,90
Bundestabelle	Nov 04	2,35	0,62	0,77	0,50	1,10	1,15	1,00	7,49
Ist: Auszahlungen [1)]		2,20	0,62	0,77	0,50	1,10	0,52	0,69	6,40

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.
Einschließlich der Altverpflichtungen aus der VO (EWG) Nr. 2080/1992.

Quelle: ML (2000), BMVEL (2006).

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs (Tabelle 8.5) basiert auf den Zahlstellendaten für die Jahre 2005 und 2006 sowie den Angaben von Setzer (2005) und Bresemann (2003). Die Daten beziehen sich auf das Kalenderjahr und enthalten neben der Anzahl der Förderfälle (Buchungen werden als Förderfälle interpretiert) die Gesamthöhe der ausgezahlten Förderbeträge sowie die Fläche, auf der die Maßnahmen stattgefunden hat.

Nach Aussagen des Fachreferates im ML ist bei der Interpretation der Ergebnisse grundsätzlich zu beachten, dass der Evaluierung lediglich die kofinanzierten Maßnahmen und Förderfälle zu Grunde liegen. Neben diesen hier betrachteten Förderfällen wurden in den Jahren 2003 und 2006 weitere forstwirtschaftliche Maßnahmen in nennenswertem Umfang ohne Kofinanzierung durchgeführt. In welchem Umfang Maßnahmen kofinanziert werden konnten, wurde maßgeblich von dem dafür zur Verfügung stehenden EU-Mittelkontingent beeinflusst.

Gemessen an der Zahl der Förderfälle (zweite Spalte in Tabelle 8.5) entfielen die meisten Förderfälle auf Maßnahmen zum Waldumbau einschließlich der Nachbesserungen und Kultursicherungen. Ebenfalls stark nachgefragt wurden die Maßnahmen zur Jungbestandespflege. Waldbauliche Maßnahmen dominieren mit einem Anteil von ca. 66 % an den Gesamtbuchungen der forstlichen Förderung in Niedersachen. Andere Maßnahmen, wie

die aufgrund neuartiger Waldschäden oder Forstfachliche Betreuung, treten mit einem Anteil von 15 % bzw. 6 % deutlich zurück.

Unter Berücksichtigung des ausgezahlten Fördervolumens zeigt sich, dass für die Waldbaulichen Maßnahmen ca. 42 % der Gesamtbeihilfen ausgezahlt wurden, für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 23 % und für die Forstfachliche Betreuung 14 %. Die Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden machen mehr als die Hälfte des gesamten Fördervolumens aus.

Tabelle 8.5: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen 2000 bis 2006

Maßnahme	Buchungen	Gesamtbeihilfe 2000-2006	Fläche	Betrag pro ha	Betrag pro Buchung
	Anzahl	Euro	ha	Euro	Euro
Waldbauliche Maßnahmen	8.362	30.414.058	36.157	841	3.637
	66%	*42%*	*18%*		
davon Umbau einschl. Nachbesser. u. Kultursicherung[1)]	4.752	25.821.117	11.422	2.261	5.434
Jungbestandespflege	2.851	3.868.278	16.865	229	1.357
Wertästung	759	724.663	7.870	92	955
Neuartige Waldschäden	1.922	16.191.361	53.483	303	8.424
	15%	*23%*	*27%*		
davon Bodenschutzkalkung einschl. Vorarbeiten	214	9.434.007	50.435	187	44.084
Vor- und Unterbau	969	4.953.210	1.744	2.840	5.112
Nachbesserungen und Kultursicherung	412	673.604	1.034	651	1.635
Wiederaufforstung	327	1.130.540	270	4.189	3.457
Wegebau (km)	663	8.528.352	514		
	5%	*12%*	*0%*		
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	488	4.613.034			9.453
	4%	*6%*			
davon Investitionen	132	957.973			7.257
Verwaltung und Beratung	356	3.655.061			10.267
Waldschutz [2)]	514	531.332			1.034
	4%	*1%*			
Forstfachliche Betreuung	707	10.177.130	(3.695.488)	3	14.395
	6%	*14%*	*k.A.* [3)]		
Waldinventuren	21	1.344.634	106.340	13	64.030
	0%	*2%*	*54%*		
Ökologische Stabilisierung	70	102.225	1.007	102	1.460
	1%	*0%*	*1%*		
Gesamt	12.747	71.902.126	197.501	364	5.641

1) Aufgrund einer Neucodierung der Maßnahme ist eine Saldierung der Daten über den Berichtszeitraum nicht möglich.
2) Keine Flächenangabe möglich, weil die Förderung nicht flächig, sondern projektbezogen erfolgt.
3) Angabe nicht sinnvoll, weil die forstfachliche Betreuung der FBGen gefördert wurde und dadurch nicht eindeutig klar ist, wieviel Hektar dies entspricht

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben ML, Setzer (2005) und Bresemann (2003).

In Bezug auf die Fläche dominieren bei einer geförderten Gesamtfläche von 197.501 ha die Waldinventuren mit 106.340 ha.

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden darüber hinaus 3.009 Anträge auf Förderung von investiven Ausgaben einer Erstaufforstung und für deren Kulturpflege bewilligt (vgl. Tabelle 8.6).

Tabelle 8.6: Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung 2000 bis 2006

Maßnahmenart	Bewilligte Anträge		Fläche		Gesamtförderung	
	n	%	ha	%	Euro	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	1.115	37,1	1.819	29,0	7.863.840	77,9
Aufforstung sonstiger Flächen	24	0,8	42	0,7	154.768	1,5
Kulturpflege (1.Teilbetrag)	977	32,5	1.693	27,0	301.377	3,0
Kulturpflege (2.Teilbetrag)	893	29,7	2.718	43,3	1.779.155	17,6
Gesamt	3.009	100	6.272	100	10.099.140	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben ML, Setzer (2005) und Bresemann (2003).

Davon bezogen sich 1.139 Anträge auf die Förderung der investiven Ausgaben einer Erstaufforstung. Im Berichtszeitraum wurden auf 1.819 ha landwirtschaftliche und auf 42 ha sonstige Flächen aufgeforstet sowie auf 4.411 ha Kulturpflegemaßnahmen durchgeführt.

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Der Zeitraum 2000 bis 2006 umfasst 7 Berichtsjahre und entspricht 100 % der gesamten Programmperiode von 2000 bis 2006.

Folgende Outputindikatoren/quantifizierten Ziele wurden in PROLAND (S. 439 ff.) bis 2006 aufgeführt:

– „Etwa 30 % des Waldes, also rd. 300.000 ha (einschließlich Landesforsten), sollen in den nächsten 50 Jahren mit Schwerpunkt im Flachland (Regierungsbezirke Lüneburg und Weser-Ems) in stabile Laub- und Mischwälder umgebaut werden“. Da hauptsächlich Nadelholzbestände ab einem Alter von 80 Jahren umgebaut werden, betrifft dies eine Fläche von theoretisch ca. 45.550 ha im Privatwald- und Kommunalwald. In Niedersachsen wurden ca. 13.436 ha Wald in Laub- oder Mischbestände umgewandelt, vor- oder untergebaut bzw. wiederaufgeforstet. Somit liegt der Zielerreichungsgrad hinsichtlich der zu fördernden Fläche bei ca. 29 % nach sechs Jahren. Aus Karte 8.1 geht hervor, dass die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden überwiegend in den ROR Oldenburg, Osnabrück und Emsland stattgefunden haben. Insofern besteht hinsichtlich des Zielgebietes teilweise Zielerreichung.

- „Durch neuartige Waldschäden verursachte Waldertragsverluste und Mehraufwendungen sind im Nichtstaatswald zu 100 % von der Allgemeinheit zu tragen. Für den Privat-, Körperschafts- und Genossenschaftswald sollte daher eine 100 %-ige Kostenübernahme der Kompensationskalkung durch die Allgemeinheit angestrebt werden. Ziel ist die Wiederholung der Kalkung im 10-jährigen Turnus.“ In Niedersachsen wird die Bodenschutzkalkung mit einem Anteil in Höhe von 90 % der förderfähigen Kosten gefördert. Waldbesitzer haben deshalb einen Eigenanteil von 10 % zu leisten. Somit werden die Kosten nicht zu 100 % von der Allgemeinheit übernommen. Im Förderprogramm der neuen Periode ist durch zusätzliche Top-ups die 100 % Förderung der Bodenschutzkalkung realisiert worden.
- „Mit Hilfe der erstmalig vorgesehenen Förderung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern soll die ökologische Stabilität von Wäldern in Gebieten erhalten und verbessert werden, in denen die Schutzfunktion und die ökologische Funktion dieser Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten dieser Maßnahmen zu deren Erhalt und Verbesserung über den Bewirtschaftungserlös hinausgehen. Dazu zählen Flächen, die nach den §§ 24 bis 28 a des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) geschützt oder in den regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorranggebiet für Natur und Landschaft ausgewiesen sind. Bei einem Fördermittelansatz von rd. 10 Mio. DM (rd. 5 Mio. Euro) sollen rd. 1.100 Vorhaben gefördert werden. Dabei wurden Zuwendungen in Höhe von rd. 9.000 DM (rd. 4.602 Euro) je Antrag zugrunde gelegt.“ Im Berichtszeitraum wurden 17 Projekte auf insgesamt ca. 1.000 ha zur Ökologischen Stabilisierung der Wälder (Vertragsnaturschutz) durchgeführt. Damit liegt ein Zielerreichungsgrad von 1,5 % vor.
- „Das Überwiegen junger, pflegebedürftiger Bestände in Niedersachsen, in denen Einnahmen für lange Zeit nicht zu erwarten sind, erfordert einen Ausgleich durch angemessene Beihilfen für Jungbestandespflege.“ In Niedersachsen wurden auf 16.865 ha Jungbestandespflegemaßnahmen durchgeführt. Die Beihilfen werden in Abhängigkeit vom Bestockungstyp gewährt und betragen zwischen 125 Euro/ha und 400 Euro/ha. Durch diese Fördersätze wird ein angemessener Beitrag zur Deckung der Pflegekosten geleistet.
- Für die Erstaufforstung ist in PROLAND eine Zielgröße von 2.000 ha/a formuliert. Das entspricht einer Gesamtaufforstungsfläche im Berichtszeitraum von 14.000 ha. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 1.861 ha gefördert. Somit beträgt der Zielerreichungsgrad ca. 13 %.
- „In Niedersachsen ist die Waldneuanlage insbesondere in Landesteilen mit einem Waldanteil unter 15 % vordringlich.“ Aus Tabelle 8.9 geht hervor, dass ca. 819 ha in Landkreisen mit einem Waldanteil unter 20 % stattgefunden haben.

Tabelle 8.7 fasst die Zielereichungsgrade der direkt quantifizierbaren Maßnahmen zusammen. Sie verdeutlicht, dass erhebliche Umsetzungsdefizite bei den Maßnahmen zur Erhöhung der ökologischen Stabilität, beim Waldumbau und bei den Erstaufforstungen bestehen, wobei das Waldumbauziel auf 50 Jahre ausgerichtet ist.

Aus heutiger Sicht des ML waren die Ziele der abgelaufenen Förderperiode sehr ambitioniert. In der neuen Förderperiode ab 2007 wird mehr Wert auf eine realistische Zielsetzung gelegt.

Tabelle 8.7: Zielerreichungsgrade ausgewählter forstlicher Maßnahmen

Maßnahme	Einheit	Ziel	Output	Zielerreichungsgrad (%)
Ökologische Stabilität der Wälder	Projekte	1.100	17	2
Waldumbau	Hektar	45.550	13.436	29
Erstaufforstungen	Hektar	14.000	1.861	13

Quelle: Eigene Berechnungen.

8.4.3 Bewertung der erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Nach Auskunft des ML erfolgt die Förderung flächendeckend und ohne Prioritäten für bestimmte Zielgruppen oder Zielregionen. Gleichwohl wird im Folgenden versucht, Ziele und Gebietskulissen im Sinne der Fragestellung und der angebotenen Fördermaßnahmen zu unterlegen.

Die Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten Zuwendungsempfänger. Diese sind:

- Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder,
- Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes,
- ländliche Gemeinden.

Die Zahlstellendaten sehen keine Kategorisierung nach Empfängergruppen vor. Sie enthalten aber die Adressen der Empfänger. Auf dieser Grundlage wurde versucht, die Empfängerkategorien abzuleiten. Zu den Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen wurden sämtliche Formen der Zusammenschlüsse privater Waldbesitzer (Gemeinschaften etc.) gerechnet. Danach ergibt sich das in Tabelle 8.8 dargestellte Bild.

Tabelle 8.8: Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien

Empfänger-Kategorie	Auszahlungsbetrag Euro	Prozent der Gesamtsumme
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	19.413.574	27,0
Körper- und Genossenschaften (einschl. Kirche, Stiftung)	17.975.532	25,0
Privat (einschl. GmbH, AG)	28.760.850	40,0
Nicht zugeordnet	5.752.170	8,0
Gesamt	71.902.126	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlstellendaten (2007), ML (2005) und Bresemann (2003).

Aus Tabelle 8.8 ergibt sich die höchste Fördersumme für Privatpersonen (40 %), während 27 % der Fördersumme an Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse ausgezahlt wurden.

Eine weitergehende Beschreibung der Empfängergruppen wurde durch eine Befragung von Zuwendungsempfängern möglich (Bresemann, 2003). Bei den Privatpersonen lag der Altersdurchschnitt danach bei ca. 55 Jahren. Dies deutet darauf hin, dass die Altersstruktur der Niedersächsischen Waldbesitzer nicht von der im Bundesdurchschnitt abweicht.

63 % der Befragten hatten ihren Wohnsitz in derselben Gemeinde, in der die Maßnahme stattfand. Dies ist von besonderer Relevanz, da zunehmend eine fortschreitende Urbanisierung und schwindende Eigentümergesinnung bei den Waldeigentümern diskutiert wird (Schraml/Volz, 2003).

Die Befragung der Zuwendungsempfänger, die eine Förderung für **Erstaufforstungen** erhalten haben, durch Gottlob (2003) zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (46 %) genutzt werden. Nur 29 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte und 25 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb. In ca. 80 % aller Zuwendungsfälle liegen Hauptwohnsitz und geförderte Aufforstungsfläche in derselben Gemeinde (Gottlob, 2003, S. 23).

Für nahezu alle Maßnahmen sind keine Gebietskulissen festgelegt. Eine Ausnahme stellt die Maßnahme zur Verbesserung der ökologischen Stabilität des Waldes dar. Definitionsgemäß (VO (EG) Nr. 1257/1999) ist diese Maßnahme dort durchzuführen, wo der Naturschutz im Interesse der Gesellschaft notwendig ist und die Leistungen der Waldbesitzer über die ordnungsgemäße Forstwirtschaft und die Sozialbindung hinausgehen. Dementsprechend ist die Gebietskulisse für diese Maßnahme festgelegt auf Landschaftsschutzgebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparks und die Vorranggebiete für Natur und Landschaft.

Obwohl für die meisten Fördermaßnahmen eine Gebietskulisse nicht festgelegt ist, wird im Folgenden die regionale Verteilung der Fördermittel näher beleuchtet. Dazu werden die Zahlstellendaten der Jahre 2000 bis 2006 benutzt. Mit Hilfe der Betriebsnummer ist es möglich, auf den Landkreis des Hauptsitzes des Forstbetriebs zu schließen.

Die vorliegenden Karten zeigen jeweils das Land Niedersachen mit seinen Raumordnungsregionen bzw. Landkreisen und der Verteilung aller Fördermaßnahmen. Die zugrunde liegenden Daten zur Waldverteilung und den Schutzgebieten wurden vom BfN sowie der BFH Hamburg, bereitgestellt. Dargestellt werden die Gesamtbeihilfen für die Fördermaßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2006.

Karte 8.1 zeigt die Inanspruchnahme der Förderung vor dem Hintergrund der Waldverteilung in Niedersachsen. Zu erkennen ist, dass in der ROR Lüneburg, Braunschweig und Osnabrück die meisten Fördermittel in Anspruch genommen wurden. Eine allgemeine Aussage über den Zusammenhang zwischen der Höhe der ausgezahlten Fördermittel und dem Waldanteil in einer Region kann aber nicht getroffen werden. Vielmehr ist zu erkennen, dass auch in waldarmen Gebieten, wie z. B. in der ROR Ostfriesland, Fördermittel in Anspruch genommen wurden.

Vergleicht man die regionale Verteilung der in Anspruch genommenen Maßnahmen ist auffällig, dass in den nordwestlichen Teilen Niedersachsens überwiegend die Förderung der Erstaufforstungen im Vordergrund steht, während in den waldreichen, harznahen Gebieten und in der Lüneburger Heide waldbauliche Fördermaßnahmen bevorzugt nachgefragt werden. In den südwestlichen Teilen Niedersachsens werden die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden in Anspruch genommen.

Karte 8.2 stellt die Förderung der Waldbaulichen Maßnahmen, der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, des Wegebaus und der Erstaufforstungen für den Zeitraum von 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen dar. Deutlich wird, dass die Verteilung zwischen den Regionen stark schwankt, jedoch von der Ausprägung der Siedlungsstruktur unabhängig ist. So werden in stadtnahen ROR nicht mehr oder weniger Fördermittel ausgeschüttet als im ländlichen Raum.

Die meisten Fördermittel wurden wiederum in den ROR Osnabrück, Braunschweig und Lüneburg in Anspruch genommen.

Auffallend ist der hohe Anteil der Fördermaßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden in den ROR Emsland und Osnabrück. Nach Aussage des ML resultiert der hohe Anteil der Maßnahmen vor allem aus der Bodenschutzkalkung, für die die betreffenden Landkreise den Eigenanteil der Waldbesitzer an der Förderung übernommen haben. Dadurch waren von den Waldbesitzern in diesen Landkreisen nahezu keine Eigenleistungen erforderlich.

Karte 8.3 zeigt die räumliche Verteilung der Erstaufforstungen für die Jahre 2000 bis 2006. In den Landkreisen Gifhorn, Rotenburg (Wümme) und Ammerland sind die meisten Flächen aufgeforstet wurden.

Tabelle 8.9 gibt einen Überblick über die Verteilung der Erstaufforstung auf Bewaldungsprozente der Landkreise für den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2006. Die Verteilung der Erstaufforstungsflächen auf die Landkreise steht nicht in einem positiven Zusammenhang mit dem jeweiligen Bewaldungsprozent. Der im Bericht von Bresemann (2003) dargestellte Trend, dass Erstaufforstungen sowohl in waldarmen, als auch waldreichen Gebieten stattfinden, wird bestätigt. Offensichtlich gibt es andere Einflussfaktoren, die die Erstaufforstungsaktivität beeinflussen. Solche Faktoren sind z. B. die Flächenprämien der alternativen Landnutzung oder auch die Überzeugungskraft des jeweils zuständigen Revierförsters.

Tabelle 8.9: Erstaufforstungen nach Bewaldungsanteil der Kreise in Niedersachsen (2000 bis 2006)

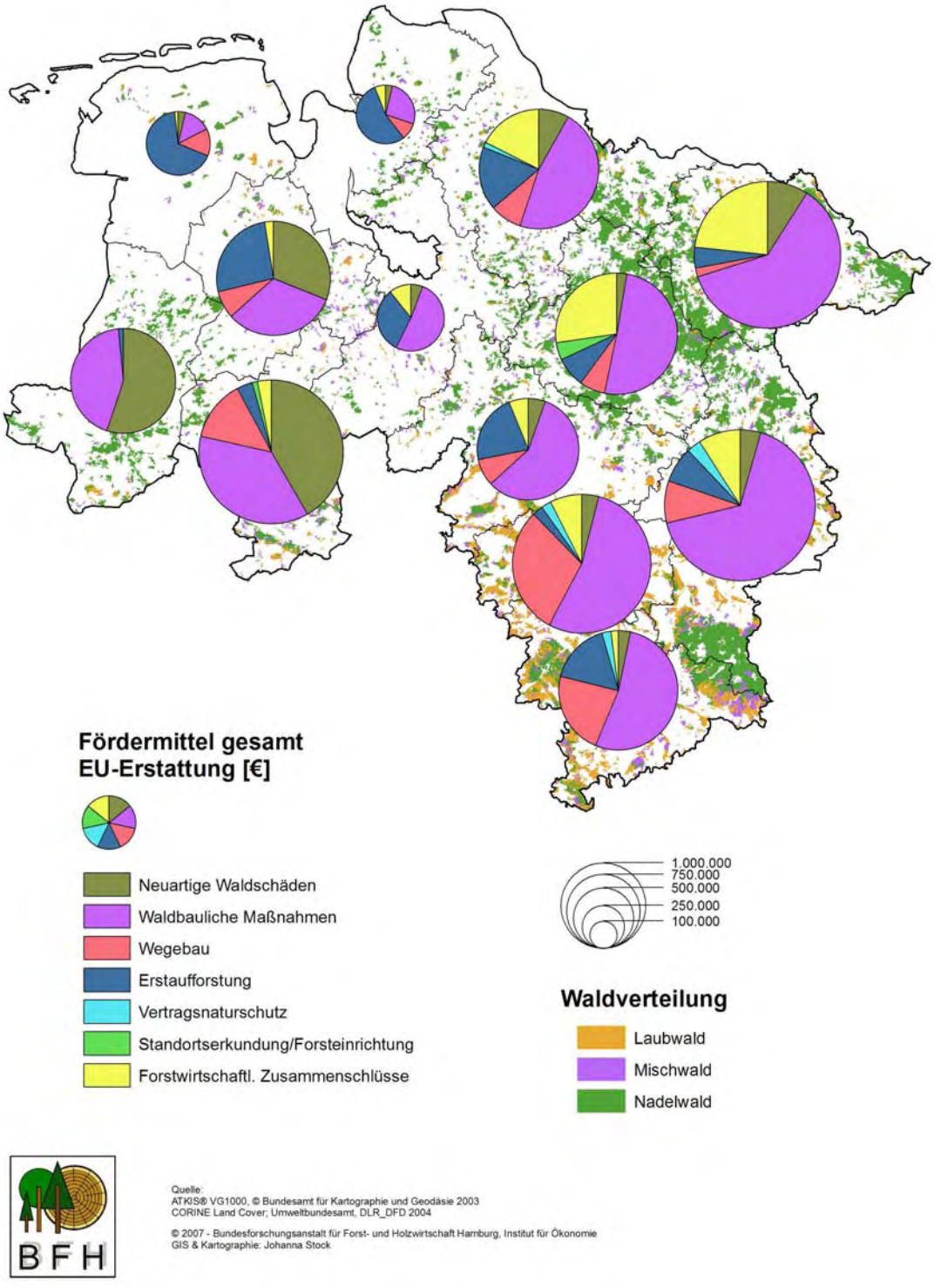
Bewaldungsprozent	Fläche		Anträge	
	ha	%	n	%
bis 10 %	495	27	316	28
10 % bis 20 %	324	17	203	18
20 % bis 30 %	200	11	126	11
30 % bis 40 %	649	35	397	35
größer 40 %	193	10	97	9
Gesamtfläche	1.861		1.139	

Quelle: Eigene Berechnung nach Setzer (2005), Gottlob (2003) und Zahlstellendaten (2005 und 2006).

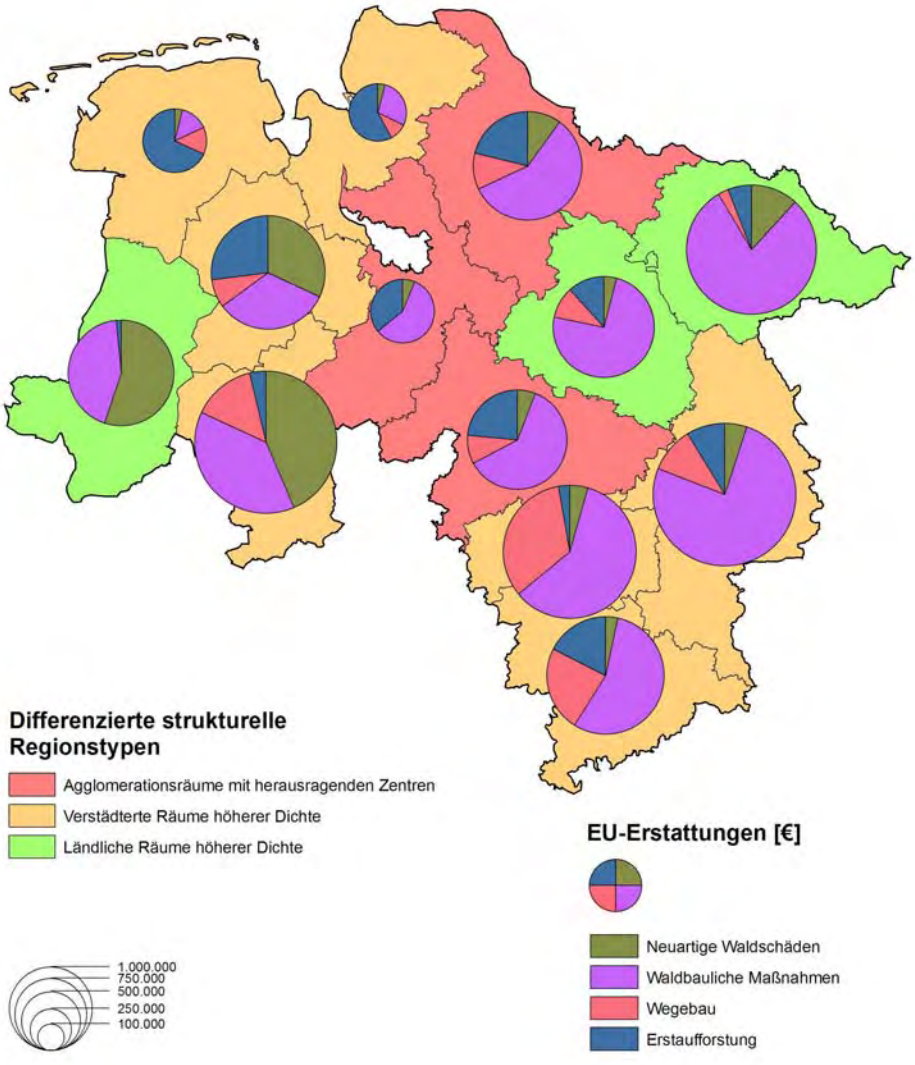
Die aktuellen Instrumente sind anscheinend nicht geeignet, die Erstaufforstungen besonders in waldarme Gebiete zu lenken. Folglich sollte das Zielsystem daraufhin überprüft werden, ob eine Orientierung an dem Bewaldungsprozent zweckmäßig ist, wenn eine allgemeine Erhöhung des Bewaldungsprozentes angestrebt wird. Denkbar ist, dass neue Instrumente benötigt werden, um mehr Landwirte in den waldarmen Gebieten zur Erstaufforstung zu bewegen. Die von der EU beabsichtigte Reduzierung der landwirtschaftlichen Anbaufläche durch Erstaufforstungen muss nicht zwingend das Ziel der Waldmehrung in waldarmen Gebieten einschließen. Geprüft werden sollte, ob eine Differenzierung der Instrumente zur allgemeinen Waldmehrung in Niedersachsen einerseits und zur Reduzierung der landwirtschaftlichen Anbaufläche andererseits vorgenommen werden sollte.

Das Ziel der Erhöhung der Erstaufforstungen in waldarmen Gebieten wurde nur teilweise erfüllt. Im Gegensatz zur Halbzeitbewertung des Programms PROLAND (Bresemann, 2003) ist aber eine Erhöhung der Erstaufforstungsaktivität in den waldarmen Gebieten zu erkennen.

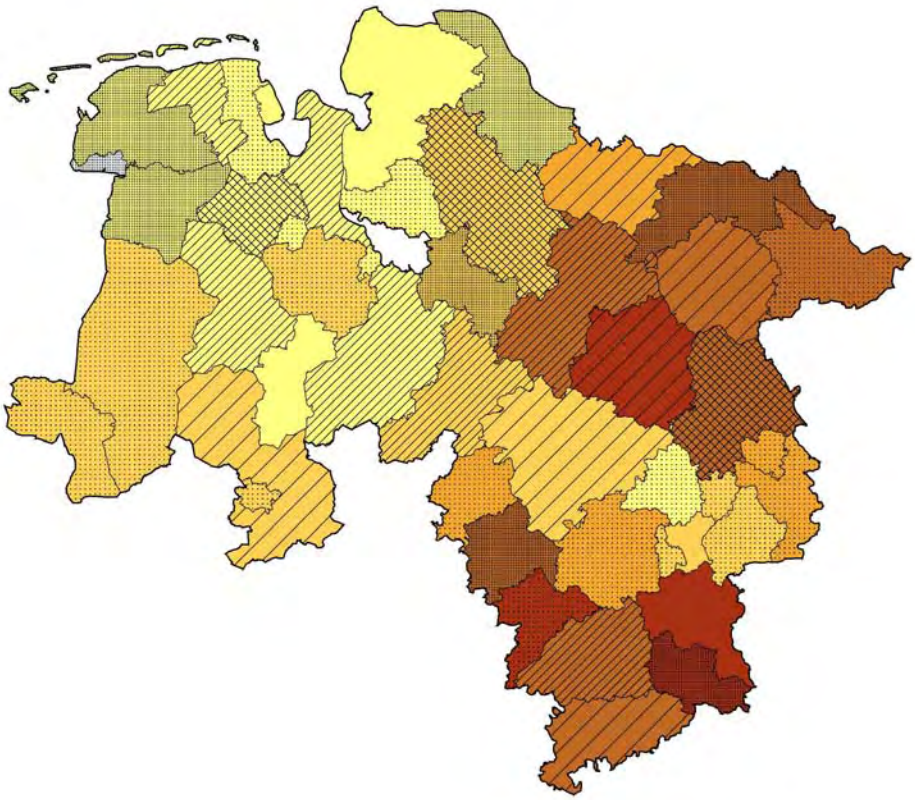
Karte 8.1: Gesamtförderung 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund der Waldverteilung



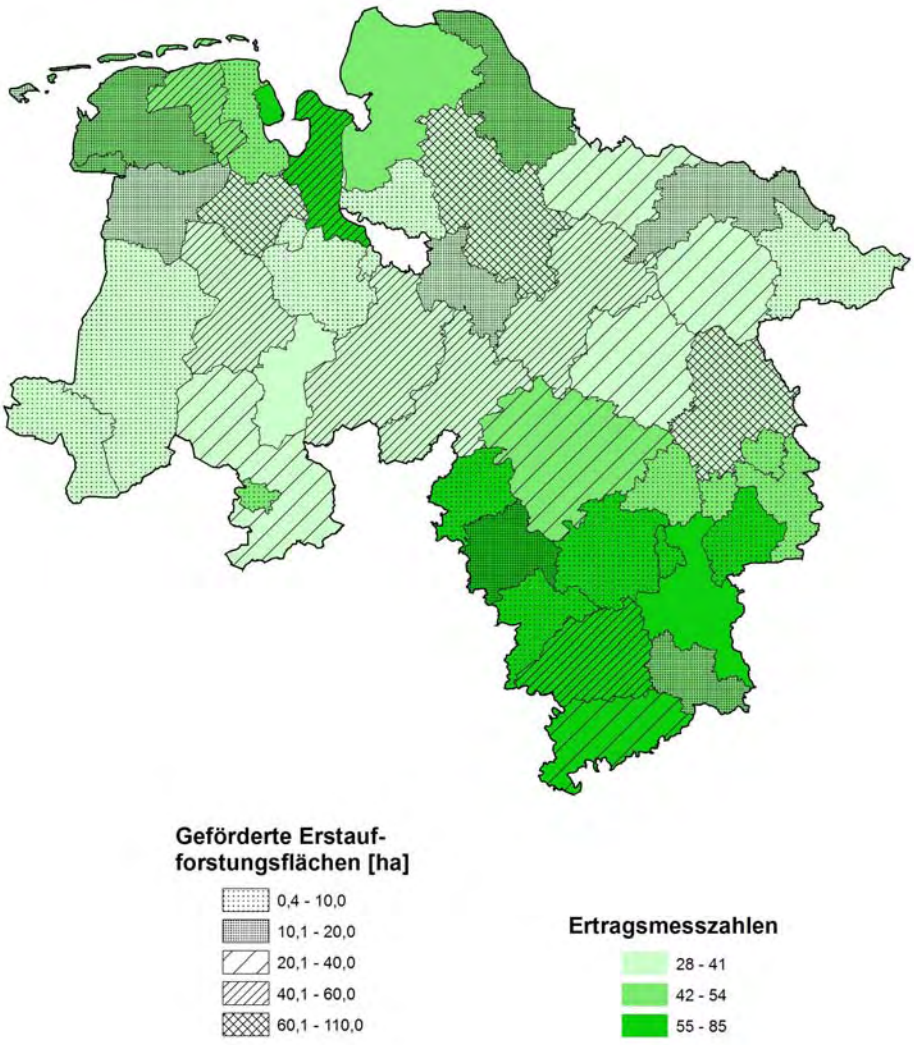
Karte 8.2: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen



Karte 8.3: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund des Waldflächenanteils der Landkreise



Karte 8.4: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Ertragsmesszahl der Landkreise



BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

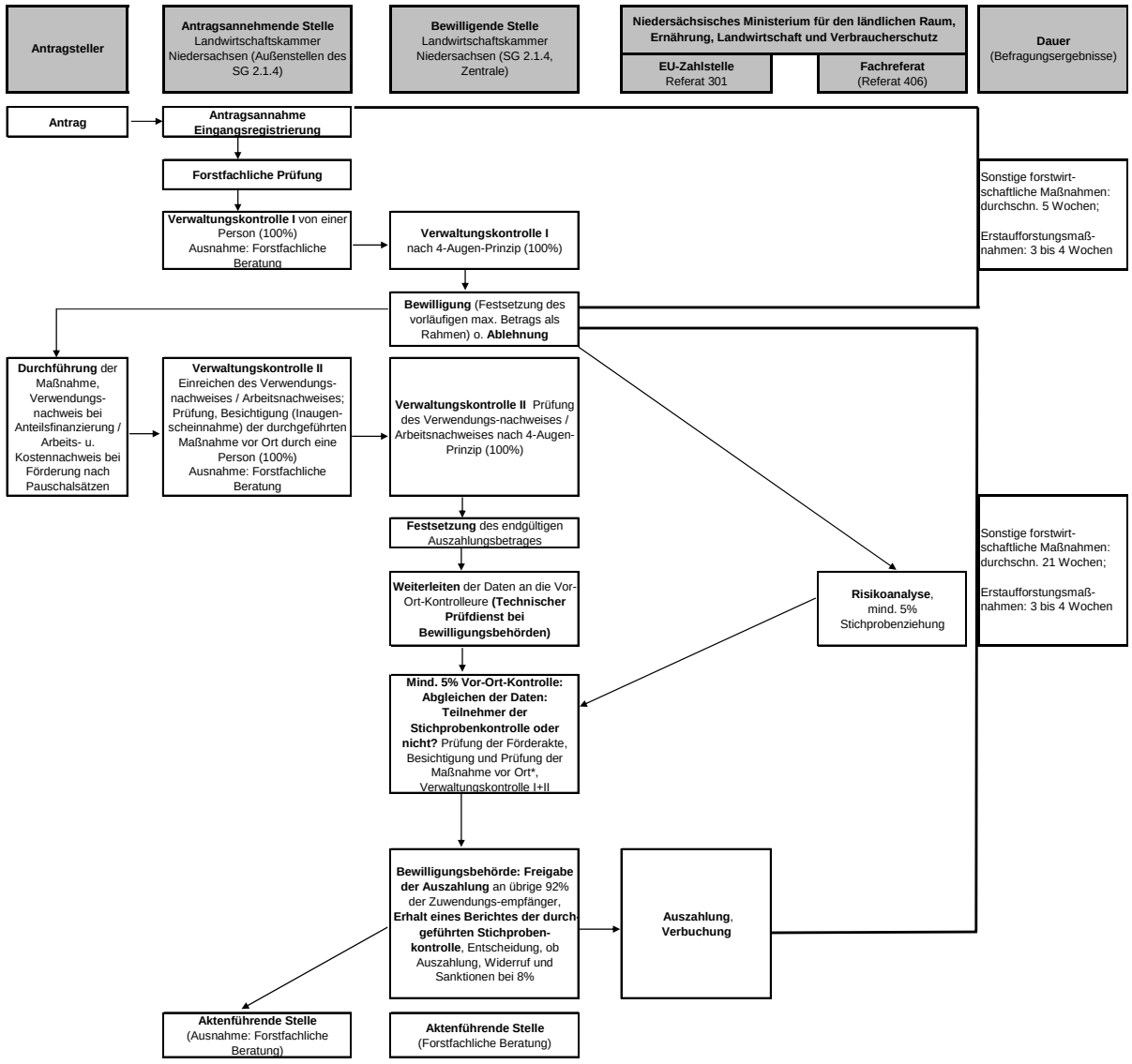
8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Ab dem 01.01.2005 wurde die Abwicklung der forstlichen Förderung den Landwirtschaftskammern (LWK) übertragen, d. h. die LWK Niedersachsen ist die einzige Bewilligungsbehörde für die forstliche Förderung. Für die Antragsannahme wurden 12 Außenstellen der Bewilligungsbehörde eingerichtet. Diese haben ihren Sitz in der Nähe der Forstdienststellen der Betreuungsorganisationen. So kann bspw. die erforderliche Besichtigung der Maßnahmen vor der Auszahlung zeitnah erfolgen. Zusätzlich stehen für die Antragsteller und die betreuenden Dienststellen regionale Ansprechpartner der Bewilligungsbehörde bereit (Pieper, 2006).

Die Abwicklung der EU-Förderung von forstwirtschaftlichen Maßnahmen, die Bestandteil von PROLAND sind, ist in der „Besonderen Dienstanweisung für Maßnahmen nach Kapitel VIII (Forstwirtschaft) der VO (EG) Nr. 1257/1999“ geregelt. Dieser Dienstanweisung unterliegt die Förderung aller forstwirtschaftlichen Maßnahmen, die im Rahmen des Gesetzes über die GAK[1] durchgeführt werden, sowie die Landesmaßnahmen Waldschutz, forstfachliche Betreuung einschließlich Waldinventuren und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern (ML, 2002). Siehe Abbildung 8.1.

[1] Die Erstaufforstungsprämie ist hiervon ausgenommen.

Abbildung 8.1: Administrative Umsetzung**.**



Quelle: ML, 2007.

8.5.2 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

– das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen) und

– ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

Die derzeitige Haltung von Zahlstellendaten, die sowohl Grundlage des Monitoringsystems als auch der GAK-Berichterstattung sind, ist nach den Vorschlägen von Bresemann (2003) im Wesentlichen angepasst und verbessert worden. Da diese Änderungen jedoch erst ab 2003 durchgeführt wurden und eine detailliertere Auswertung der Daten bis 2002 nicht möglich ist, können im Bericht nur die höher aggregierten Ergebnisse präsentiert werden. Einzelbetrachtungen für den Zeitraum 2003 bis 2006 werden, extra gekennzeichnet, als solches dargestellt.

Generell liegen für alle geförderten Einzelfälle Angaben zum Zuwendungsempfänger, zur geografischen Lage, zu den Inhalten und der Finanzierung in den Zuwendungsbescheiden bei den Bewilligungsbehörden vor. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung für Evaluierungszwecke zuließe, gibt es nicht. Lediglich im Zuge der Jahresberichterstattung der Landesforstverwaltung und des politischen Controllings werden Daten der Fördermaßnahmen im Privat- und Körperschaftswald aggregiert und dargestellt. Darüber hinaus scheint es technische Abstimmungsprobleme zwischen der Zahlstelle und der Bewilligungsbehörde zu geben, z. B. bei der Abstimmung eines saldierten Auszahlungsbetrags.

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse

Ziel- und Wirkungsanalysen sind für forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen in der Regel aufgrund der Langfristigkeit der Investitionen wenig aussagekräftig. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger kann aber untersucht werden, ob die finanzielle Förderung zur Durchführung einer Maßnahme überhaupt erforderlich war oder ob die Waldbesitzer bzw. Landbesitzer die Maßnahmen auch ohne eine finanzielle Unterstützung durchgeführt hätten. In diesem Fall könnten Mitnahmeeffekte identifiziert werden. Grundlage der folgenden Analysen ist die schriftliche Befragung von 100 Zuwendungsempfängern. Der Rücklauf betrug 65 %.

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen

Die Förderung von Erstaufforstungen hatte in Niedersachsen im Berichtszeitraum eine hohe forstpolitische Bedeutung. Das Ziel, im Berichtszeitraum 14.000 ha aufzuforsten, wurde mit 1.861 ha deutlich verfehlt. Will man an dem Ziel festhalten, auch in Zukunft so eine große Fläche aufzuforsten ist es dringend erforderlich, die Erstaufforstungsbereitschaft zu steigern. Es wurde bereits erwähnt, dass die Bereitschaft zur (geförderten) Erst-

aufforstung deshalb so gering ist, weil die Grundbesitzer ihre Flächen bevorzugt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stellen, die Antragsunterlagen zu kompliziert und umfangreich und die Opportunitätskosten der Landnutzung hoch sind. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Antragsunterlagen für den Zuwendungsempfänger deutlich zu vereinfachen und eine abschließende nicht revidierbare Prüfung vorzunehmen. Dadurch wären eine Verwaltungsvereinfachung und eine Planungssicherheit für den Waldbesitzer zu erzielen. Darüber hinaus sollte überlegt werden, die Förderung der Erstaufforstung aus der Kofinanzierung der GAK herauszunehmen, um in einem eigenständigen Landesförderprogramm die Erstaufforstungsprämie deutlich über den maximal möglichen Wert von 715 Euro pro Hektar zu erhöhen. Dies erfordert freilich einen erheblichen Mehraufwand für das Land, was aber aufgrund der derzeitig geringen Aufforstungsbereitschaft nicht zu umgehen ist. Wird die Prämie nicht deutlich, z. B. auf 2.000 Euro/ha und Jahr angehoben, ist in der neuen Programmperiode mit weiter sinkenden Erstaufforstungen zu rechnen und somit die Zielführung der gesamten Maßnahme zu hinterfragen, zumindest wenn die Erstaufforstung weiter ein prioritäres Ziel bleiben sollte.

Die für die Aufforstung aufgewendeten rund 8,0 Mio. Euro Gesamtbeihilfen stellen einen Anteil von ca. 11 % an der Gesamtförderung dar. Die im Berichtszeitraum aufgeforsteten 1.861 ha stellen bei einer Gesamtwaldfläche von 895.000 ha jedoch nur 0,05 % dar und haben damit keinen nennenswerten Einfluss auf die Erhöhung der Waldfläche in Niedersachsen gehabt. Betrachtet man allerdings nur die 1.861 ha für sich allein, stellt diese Größe ein eigenes Forstrevier dar. Durch den Einsatz von 8 Mio. Euro wurde demnach ungefähr ein Forstrevier neu gebildet. Bezieht man die eingesetzten Fördermittel pro Hektar, ergibt sich ein durchschnittlicher Fördersatz von 4.323 Euro/ha. Da die förderfähigen Kosten aber um 20 % höher sind (nur 80 % werden gefördert), ergeben sich durchschnittliche Investitionskosten von rund 5.400 Euro/ha. Diese sind für neu angelegte Laubbaumkulturen einschließlich der Einzäunung üblich und somit nicht durch die Förderung besonders erhöht (siehe Tabelle 8.10).

Tabelle 8.10: Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Baumartengruppen 2000 bis 2006

Maßnahmenart	Baumart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Gesamt	
		ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	Laubbaumkultur	19	324	278	321	172	286	205	1.605	86,24
	Mischkultur	21	44	45	16	13	32	38	209	11,23
	Nadelbaumkultur	0	0	5	0	0	0	0	5	0,27
Aufforstung sonstiger Flächen	Laubbaumkultur	4	8	1	3	0	8	3	27	1,45
	Mischkultur	3	3	0	0	0	7	0	13	0,70
	Nadelbaumkultur	0	0	2	0	0	0	0	2	0,11
Gesamtergebnis		47	379	331	340	185	333	246	1.861	100

Quelle: Eigene Berechnungen aus Zahlstellendaten (2007), Setzer (2005) und Bresemann (2003).

Den größten Anteil an den Aufforstungen hatten mit 1.632 ha die Laubbaumkulturen; Mischkulturen wurden auf 222 ha angelegt. Nadelbaumkulturen, die nur in Ausnahmefällen gefördert werden, wurden nur auf 7 ha angelegt.

Hat die Erstaufforstung in Niedersachsen auch in Zukunft eine hohe Priorität, ist es dringend erforderlich, die Erstaufforstungsbereitschaft zu steigern, da sich die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft geändert haben. Andere Landnutzungsformen, wie zum Beispiel der Anbau von Mais für energetische Zwecke oder Kurzumtriebsplantagen, nehmen kontinuierlich zu, so dass die Bereitschaft der Landwirte zur Erstaufforstung weiter abnehmen wird.

Die Wirkungen von Erstaufforstungen sind sehr komplex. So haben Erstaufforstungen u. a. Einfluss auf das Landschaftsbild, auf die Flora- und Fauna und damit auf die Naturnähe der betreffenden Fläche. Eine Wirkungsanalyse für eine Erstaufforstung ist deshalb nur unter einem konkreten Fokus sinnvoll. Zur Wirkung von Erstaufforstungen auf die Naturvielfalt liegen umfangreiche Untersuchungen vor (vgl. Finck, 1997; Völkl 1997; Fischer 1997; Güthler et al., 2002; Eisenbeiß, 2002). So stellen Güthler et al. fest, dass die Beeinflussung der Artenvielfalt entscheidend davon abhängt, wie hoch der Waldanteil in der Region ist. Der Autor zeigt Beispiele, dass Aufforstung von Magerweiden in waldreichen Gebieten zu einer Beeinträchtigung der Naturnähe führen (Güthler et al., 2002, S. 106).

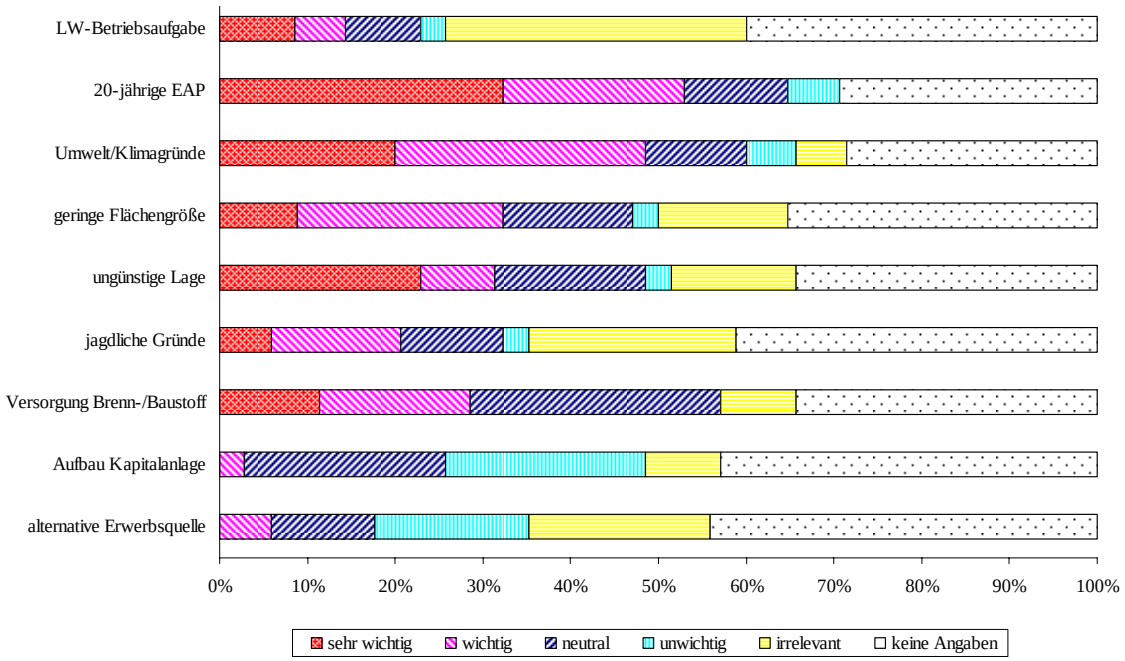
Ebenso hat Eisenbeiß (2002) ermittelt, dass eine pauschale Festlegung über den Einfluss der Erstaufforstung auf die Umwelt nicht gegeben werden kann. Er führt aus, dass die Indikatoren Baumartenvielfalt, Naturnähe, Seltenheit des Biotops, Strukturpotenzial, Waldrandausprägung, Biotopverbund, Landnutzungsverhältnis und Randlinien-Vorkommen die wichtigsten Indikatoren zur Bewertung darstellen. Nur durch die ganzheitliche Betrachtung aller dieser Indikatoren ist eine zuverlässige Aussage möglich. Insofern wird deutlich, dass eine Evaluation nur auf eine Einzelfallprüfung hinausläuft.

Prinzipiell kann festgestellt werden, dass Erstaufforstungsmaßnahmen in waldreichen Gebieten häufiger zu einer Verschlechterung der Artenvielfalt führen als in waldarmen Gebieten, weil die Offenlandschaft in waldreichen Gebieten hinsichtlich der Flora und Fauna eine größere Bedeutung hat (aufgrund ihrer Seltenheit) als in waldarmen Gebieten. Da ermittelt wurde, dass rund 842 ha in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent von über 30 % stattgefunden hat (entspricht ca. 45 % der gesamten Erstaufforstungen), könnte geschlussfolgert werden, dass sich eine negative Beeinflussung der Umwelt ergeben hat. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Erstaufforstungen genehmigungspflichtig sind. In diesem Genehmigungsprozess werden alle Träger öffentlicher Belange, insbesondere die des Naturschutzes, einbezogen. Es findet also eine Einzelfallprüfung statt, in der Konflikte hinsichtlich der verschiedenen öffentlichen Belange gegeneinander abgewogen werden. Weiterhin ist eine Förderung der Erstaufforstung nur möglich, wenn max. 20 % Nadelholz

trupp- oder gruppenweise eingemischt wird. Das Pflanzmaterial muss den Anforderungen des Forstvermehrungsgutgesetzes (FoVG vom 22.05.2002) entsprechen. Dies betrifft insbesondere die Herkunft der Pflanzen (Wuchsgebiete). Erhebliche negative Umweltwirkungen der Erstaufforstungen können demzufolge nahezu ausgeschlossen werden.

Die Zuwendungsempfänger wurden im Jahr 2007 nach ihren Zielen befragt, warum sie aufforsten (siehe Abbildung 8.2). Hauptmotive für die Durchführung der Maßnahme waren danach Umwelt- und Klimagründe und die Erstaufforstungsprämie (EAP) sowie die geringe Flächengröße und ungünstige Lage. Aber auch die Versorgung mit Brennholz stellt ein Motiv zur Erstaufforstung dar.

Abbildung 8.2: Gründe für Erstaufforstungen in Niedersachsen aus Sicht der Zuwendungsempfänger



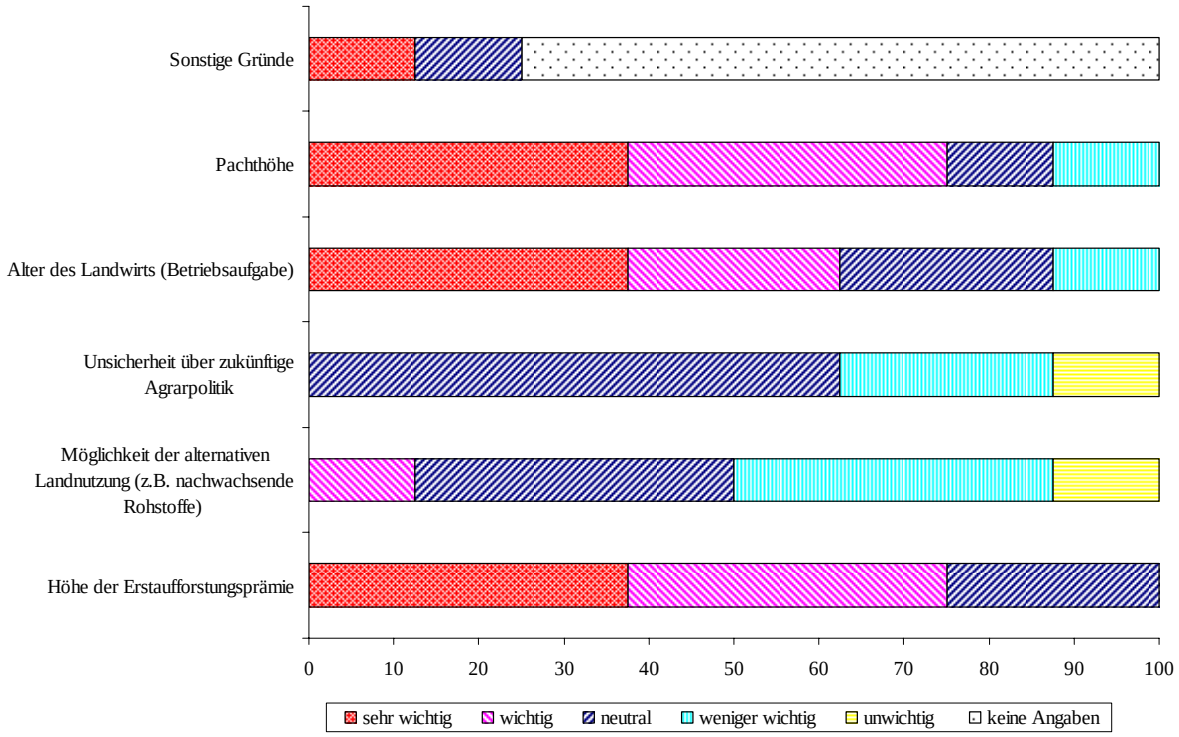
Quelle: Eigene Erhebung.

Aufbau einer Kapitalanlage oder alternativer Erwerbsquellen waren demgegenüber nicht besonders entscheidungsrelevant. Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass es kein dominierendes Motiv gibt, das die Erstaufforstungsbereitschaft allein erklärt. Vielmehr sind sie sehr vielseitig, auch eine positive Wechselwirkung innerhalb des Motivationsbündels kann nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl hatte die EAP, die im Berichtszeitraum für 20 Jahre gewährt wurde, einen stark motivierenden Charakter. Auf die Frage, in welchem Verhältnis die EAP zum Deckungsbeitrag der letzten vorherigen Nutzung stand, gaben ca. 21 % aller Befragten an, dass die EAP höher war und 33 %, dass die EAP niedriger als der Deckungsbeitrag der letzten Nutzung ist. Die Mehrheit (46 %) gab demge-

genüber an, dass die EAP dem Deckungsbeitrag der vorherigen landwirtschaftlichen Nutzung in etwa entspricht. Insofern kann geschlussfolgert werden, dass die EAP zu keiner Überkompensation führt, was eine besondere Motivation zur Erstaufforstung erklärt hätte. Ihre Wirkung kam somit voll zur Entfaltung, weil sie genau das fehlende Einkommen kompensiert.

Die Befragung der Berater der Landwirtschaftskammer Niedersachsen im Jahr 2007 hat diese Einschätzung der Zuwendungsempfänger bestätigt (siehe Abbildung 8.3).

Abbildung 8.3: Gründe für Erstaufforstungen in Niedersachsen aus Sicht der Berater der Landwirtschaftskammer



Quelle: Eigene Erhebung

Danach sind die Höhe der Erstaufforstungsprämie und die Pachthöhe der landwirtschaftlichen Böden besonders entscheidungsrelevant. Die Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen EU-Agrarpolitik wurde hingegen als neutral entscheidungsrelevant angesehen.

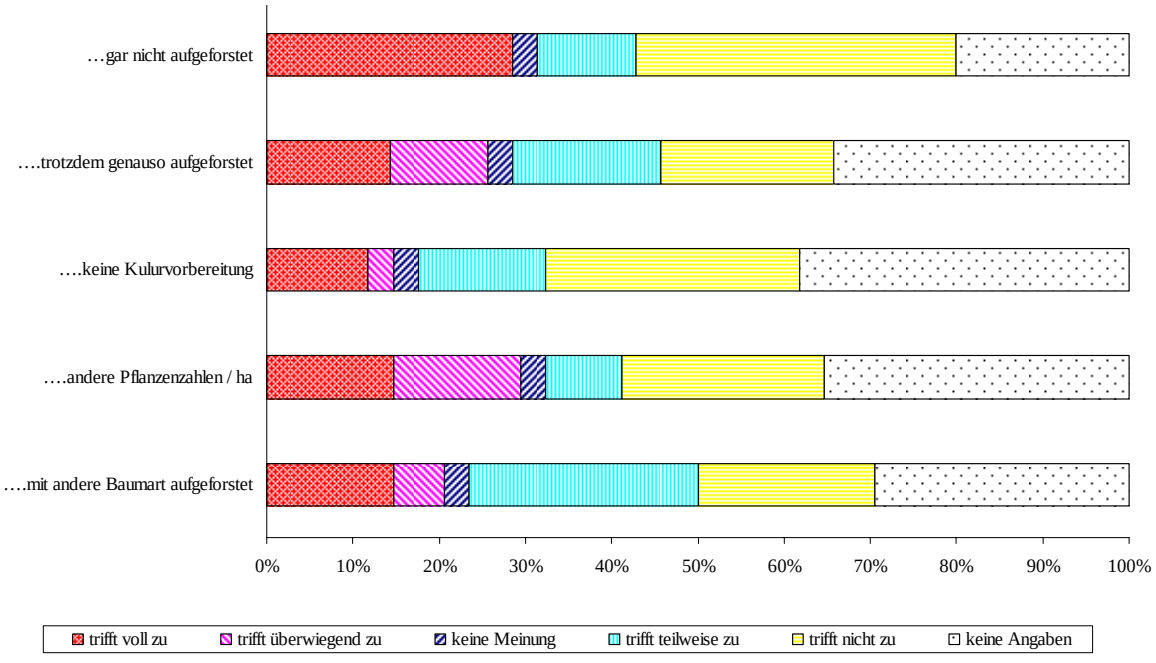
Interessant ist weiterhin, dass die Berater einschätzen, dass 6 % aller geförderten Erstaufforstungen mit einem speziellen Umweltziel (Bodenschutz, Wasserschutz etc.) durchgeführt wurden. Das bedeutet, dass der weit überwiegende Teil der Erstaufforstungen aus anderen Gründen als Umweltschutzgründen durchgeführt wurde.

Die Erstaufforstung wird vor allem durch einen finanziellen Zuschuss für die notwendigen Investitionen gefördert. Die in Abhängigkeit von der Baumart anfallenden verhältnismäßig hohen Ausgaben stellen für viele Interessenten eine große Hürde zur Durchführung einer Erstaufforstung dar. Neben der regelmäßig erforderlichen Errichtung eines Wildschutzzaunes (ca. 2.000 Euro pro Hektar) fallen im Allgemeinen folgende Kosten (für Pflanzung, Pflanzenmaterial, Einschlag) in Abhängigkeit von der Baumart an:

– Fichte, Kiefer, Lärche: 1.500 Euro,
– Buche: 2.000 Euro,
– Eiche: 2.500 Euro,
– Edellaubholz: 2.000 – 3.000 Euro.

Die Zuwendungsempfänger wurden deshalb befragt, wie sie sich entschieden hätten, wenn es keine Zuschüsse für diese Investitionen gegeben hätte (sog. Kulturkostenzuschüsse). Die Auswertung zeigt (Abbildung 8.4), dass rund 29 % gar nicht aufgeforstet hätten, aber auch fast 37 % diese Aussage vollständig verneinen. Am ehesten wäre mit einer anderen Baumart aufgeforstet worden. Jeweils ungefähr 14 % stimmten der Aussage zu, dass sie bei Wegfall der Förderung mit einer geringeren Pflanzenzahl oder genauso aufgeforstet zu hätten.

Abbildung 8.4: Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären

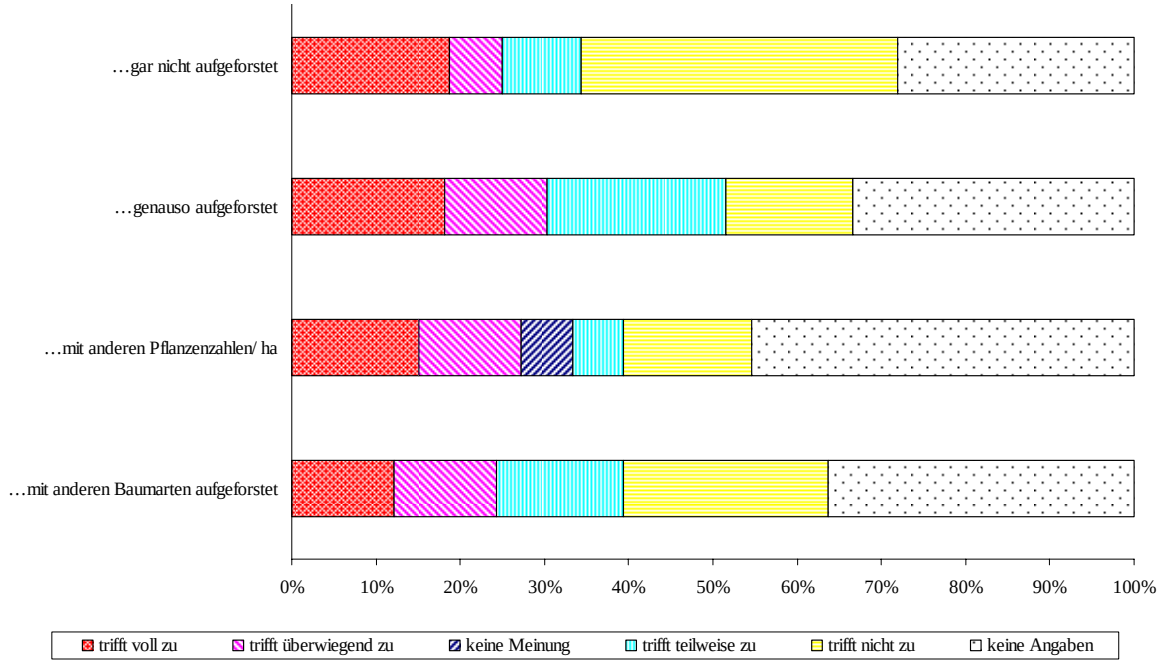


Quelle: Eigene Erhebung.

Die Förderung der Erstaufforstung hat somit keinen direkten Einfluss auf die Aufforstungsbereitschaft der Grundbesitzer. Dies verdeutlicht die Aussage, dass bei Ausbleiben der Förderung mit einer anderen Baumart aufgeforstet wird. In der Praxis wären dann wahrscheinlich nicht standortangepasste Laubmischwälder, sondern vielleicht Nadelreinbestände mit überwiegender Beteiligung von Fichte und Douglasie aufgeforstet worden. Die Hypothese jedoch, dass die Kulturkostenzuschüsse ursächlich für die Erstaufforstung verantwortlich sind, kann verworfen werden. Die Förderung dient aber als Lenkungsmittel hin zu politisch gewollten naturnahen Laub- bzw. Laubmischwäldern.

Der Einfluss eines reduzierten Zuschusses wurde ebenfalls erfragt (siehe Abbildung 8.5).

Abbildung 8.5: Reaktion der Grundbesitzer, wenn der Kulturkostenzuschuss reduziert worden wäre



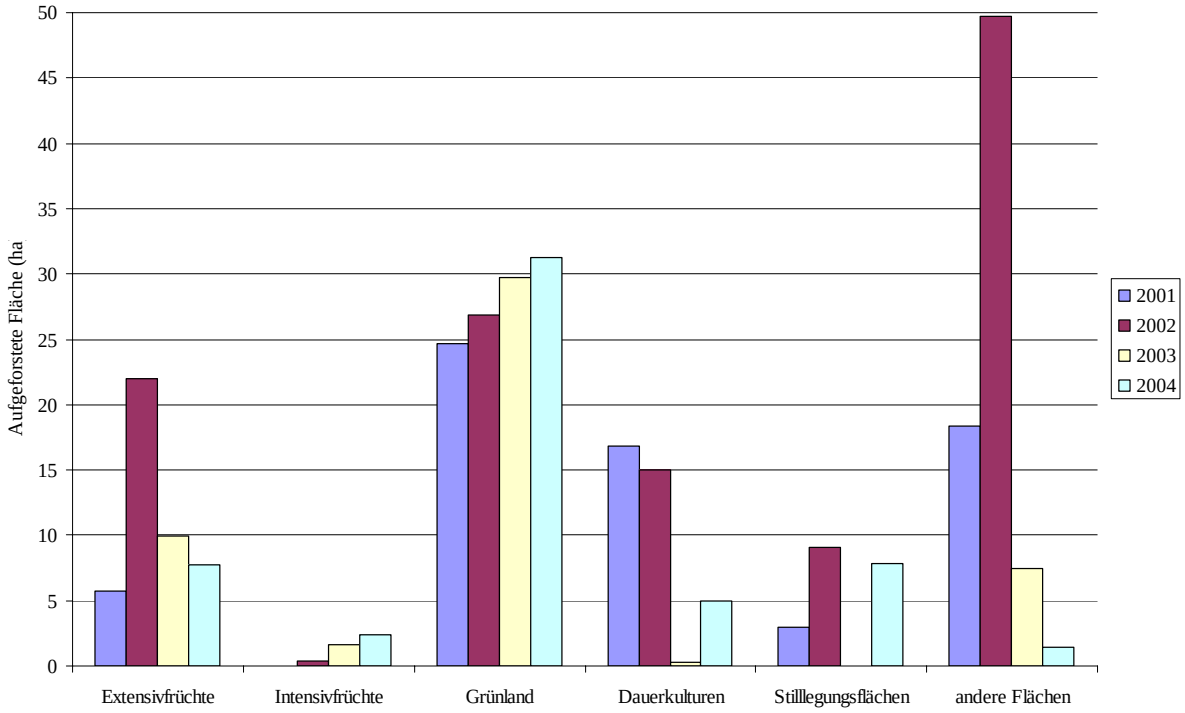
Quelle: Eigene Erhebung.

Die Mehrheit der Befragten machte keine Aussage darüber, ob sie bei Reduzierung der Förderung trotzdem aufgeforstet hätten.

Um eine Aussage darüber zu bekommen, wie die aufgeforstete Fläche im Jahr vor der Aufforstung genutzt wurde, wurden die Daten des InVeKoS für die Jahre 2000 bis 2004 ausgewertet. Durch die Einführung des Feldblocksystems ist die Rückverfolgung der Flächennutzung für die Jahre 2005 und 2006 nicht möglich.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Auswertung der InVeKoS-Daten zur Ermittlung der bisherigen Landnutzung von Erstaufforstungsflächen keine zufrieden stellenden Ergebnisse liefert. Für die Jahre 2000 bis 2004 konnten nur 296 ha Erstaufforstungen analysiert werden, obwohl im selben Zeitraum insgesamt 1.282 ha aufgeforstet wurden. Selbst von den 296 ha ist die Mehrheit der Flächen wiederum keiner vorherigen Nutzung zuzuordnen, so dass sie unter „andere Flächen“ in der Abbildung 8.6 geführt werden.

Abbildung 8.6: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2000 bis 2004



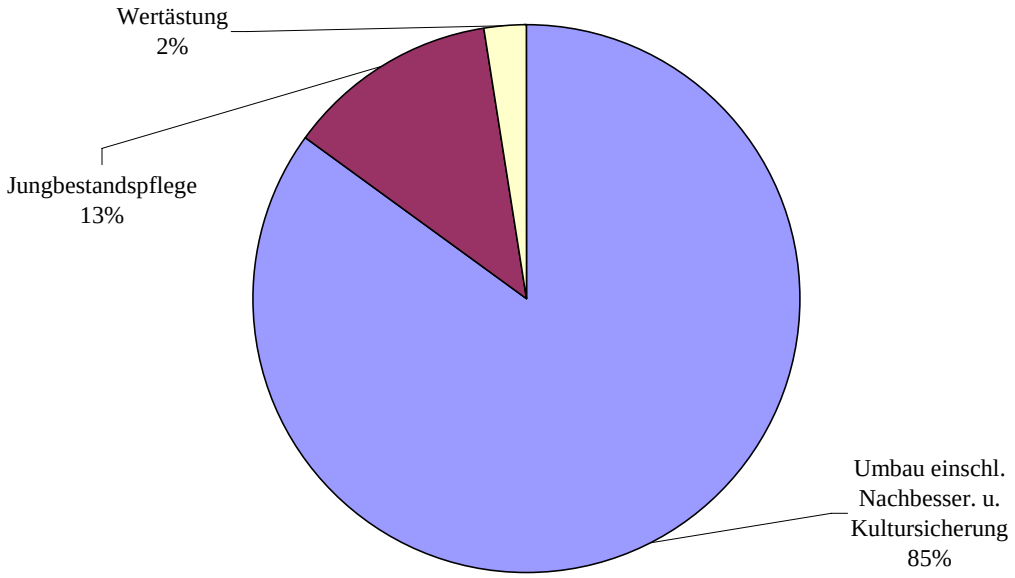
Quelle: Eigene Erhebung.

Einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung nehmen die Grünlandflächen ein, die eine extensive Landnutzungsform darstellen. Weitere Anteile nehmen die Extensivfrüchte sowie die Dauerkulturen ein. Intensiv genutzte Flächen werden hingegen nahezu gar nicht aufgeforstet. Die Ursache dafür dürfte in der besseren Bodengüte liegen, die dem Landwirt höhere Nettoerlöse versprechen. Erstaunlich gering ist der Anteil der Stilllegungsflächen an der Erstaufforstungsfläche. Es ist zu vermuten, dass diese Flächen bereits in den Vorjahren aufgeforstet wurden und deshalb das Flächenpotenzial gering ist.

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen schließt im Wesentlichen drei Teilmaßnahmen ein (siehe Abbildung 8.7). Den größten Anteil nehmen die Umbaumaßnahmen ein, gefolgt von der Jungbestandespflege.

Abbildung 8.7: Aufteilung der Fördermittel der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Förderung der Jungbestandespflege zielt auf die Durchführung notwendiger Waldpflegemaßnahmen in jüngeren Altersklassen. Eine wesentliche Wirkung besteht bei der Bestandespflege deshalb darin, durch die Entnahme von Bäumen die Stammzahl zu reduzieren und dadurch die Einzelbaumstabilität zu erhöhen und den Zuwachs auf die qualitativ hochwertigen Bäume zu richten. Durch die Freistellung erhalten die Bäume mehr Licht und Raum in der Krone, so dass der Zuwachs zunimmt (Burschel et al., 1997). Waldbauliche Maßnahmen zielen damit direkt auf eine Erhöhung des ökologischen und wirtschaftlichen Wertes der Wälder. Wirkungsanalysen auf den geförderten Flächen lassen sich für die beiden Maßnahmen aber nur ableiten, wenn zwischen der Durchführung der Maßnahme und der Evaluierung ein längerer Zeitraum liegt. So wird die Verbesserung der Sortimentsstruktur erst langfristig in älteren Altersklassen erreicht und hängt darüber hinaus auch von weiteren Einflussfaktoren (z. B. Auftreten von biotischen oder abiotischen Waldschäden) ab. Durch die Förderung werden die Waldbesitzer aber überhaupt in die Lage versetzt, später höherwertige Sortimente verkaufen zu können. Ohne Bestandespfle-

gen wird der Zuwachs durch den Dichtstand der Bäume sehr stark gehemmt, so dass ältere Bäume nur einen geringen Durchmesser haben und so entweder überhaupt nicht kostendeckend aufgearbeitet werden können oder das schwache Holz nur für geringwertige Sortimente, wie z. B. als Schleifholz für die Papierproduktion, verwendet werden kann. Durch die konsequente Entnahme der qualitativ schlechtesten Bestandesmitglieder wird aber langfristig Sägeholz oder sogar Furnierholz produziert (s. Abbildung 8.8).

Ein weiterer aber nicht minder wichtiger Aspekt betrifft die Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder. Die Reduktion der Stammzahl führt zu einer Erhöhung der Einzelbaumstabilität, die ihrerseits wiederum das Risiko von Schnee- oder Windbrüchen bzw. –würfen senkt (Burschel et al., 1997). Die positive ökologische Wirkung von Waldbaulichen Maßnahmen ist durch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen belegt worden. So führen diese Maßnahmen zu einer Aufwertung in der ökologischen Wertigkeit und genetischen Vielfalt (vgl. Anders, 1997, Keller, 1995; Scholz, 1997). Darüber hinaus wird auch die Disposition von Schaderregern gesenkt (vgl. Bräsicke, 2004; Jäkel, 2004).

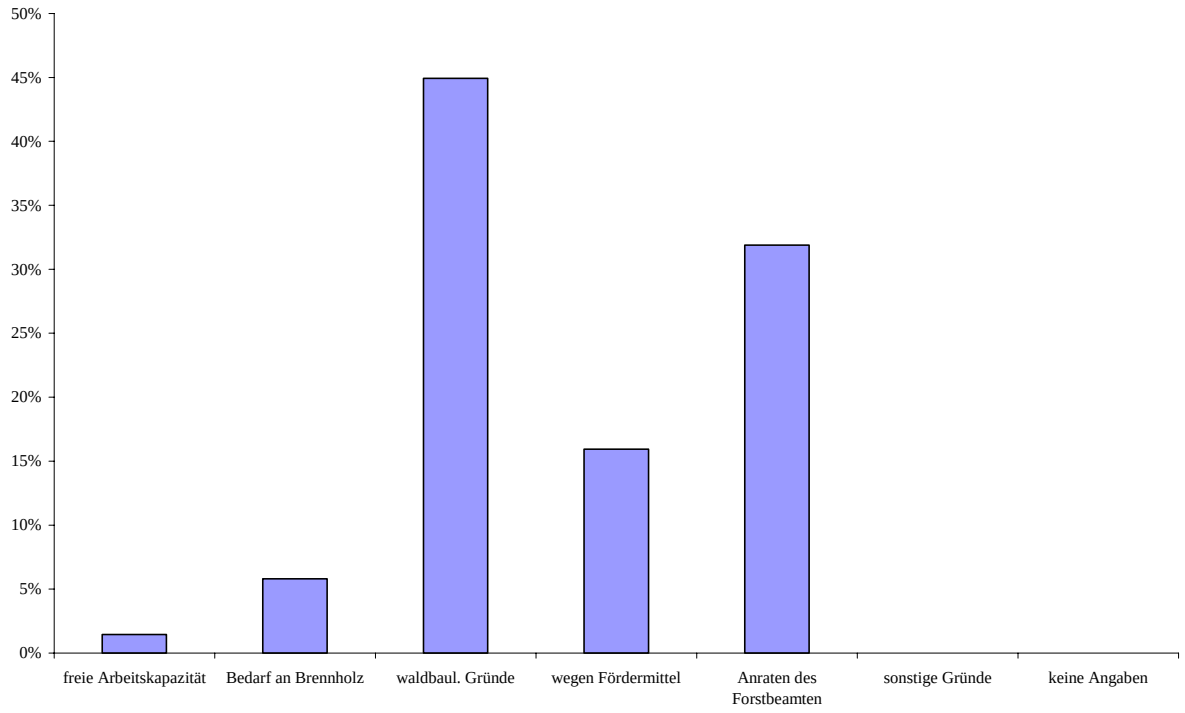
Abbildung 8.8: Ungepflegter Kiefernjungbestand

Quelle: Setzer.

Die Zuwendungsempfänger wurden im Jahr 2007 gefragt, was die überwiegenden Gründe für die Durchführung der Bestandespflegemaßnahmen waren (vgl. Abbildung 8.9). Danach gaben 45 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe ausschlaggebend zur Durchführung der Maßnahmen waren, weitere 30 % nannten das Anraten des Försters einen wichtigen Grund. Die finanzielle Förderung hingegen, die eigentlich die Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme erhöhen soll, war nur bei ca. 15 % der Befragten ausschlaggebend. Dies ist insofern kritisch zu sehen, als dass die anderen Befragten offensichtlich die Förderung in Anspruch genommen haben, obwohl sie die Maßnahme auch ohne Unterstützung durchgeführt hätten. Diese Vermutung bestätigen auch die Antworten auf die Frage, ob die

Bestandespflege auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre. Mehr als 68 % der Befragten gab an, dass sie die Maßnahme auch ohne Förderung realisiert hätten. Das bedeutet, dass die Förderung nur bei 32% der Befragten einen ursächlichen Anreiz zur Durchführung gegeben hat.

Abbildung 8.9: Gründe zur Durchführung von Bestandespflegen

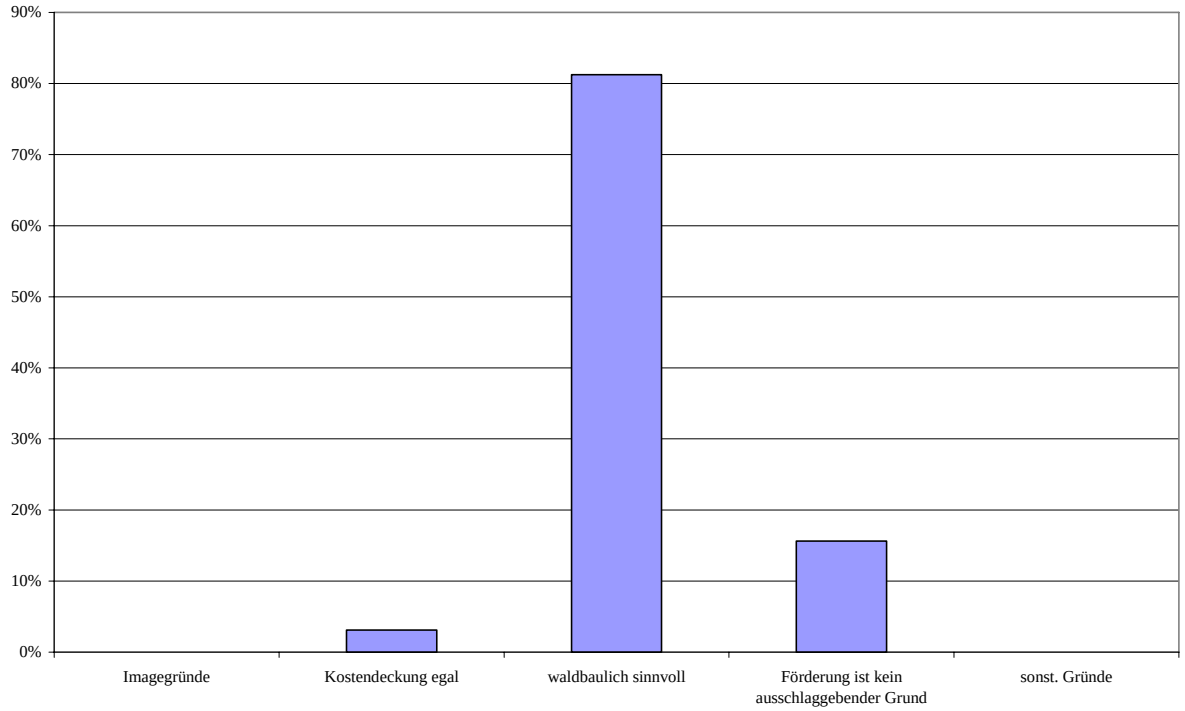


Quelle: Eigene Erhebung.

Dieser hohe Anteil belegt damit die Hypothese, dass es bei der Förderung der Bestandespflege zu Mitnahmeeffekten kommt. Auf die Frage, warum die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre, gaben 81 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe dafür sprechen. Immerhin 16 % gaben explizit an, dass die finanzielle Förderung keinen Ausschlag zur Durchführung der Maßnahme gegeben hat (siehe Abbildung 8.10).

Allein aus der Tatsache heraus, dass den Waldbesitzern die waldbauliche Bedeutung bewusst zu seien scheint, sollte die Förderung der Bestandespflege in der bisherigen Form überdacht werden. Sie führt nicht ursächlich zu einer höheren Bereitschaft zur Durchführung. Die Hypothese, dass diese Maßnahme durch Mitnahmeeffekte gefährdet ist, konnte nicht widerlegt werden. Die Förderung kann aber dazu beitragen, dass die Bestandespflege zu einem früheren und damit waldbaulich sinnvollerem Zeitpunkt durchgeführt wird.

Abbildung 8.10: Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre



Quelle: Eigene Erhebungen.

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten insbesondere Waldumbaumaßnahmen und die Bodenschutzkalkung. Der Waldumbau führt erst in vielen Jahren zu einer positiven Veränderung des Bodens. Das Laub der eingebrachten Baumarten führt langfristig zu einer Verbesserung des Oberbodens, besonders des Humuszustandes. Rohhumusauflagen, wie sie unter Nadelholz entstehen, werden langfristig in Moder oder sogar in moderartigen Mull überführt. Durch die Verbesserung des Humuskörpers kommt es zu einer Anreicherung an Huminstoffen, die bekanntlich als Austauscher und Puffer wirken und so die Nährstoffe langfristig binden (Reinklebe 2003).

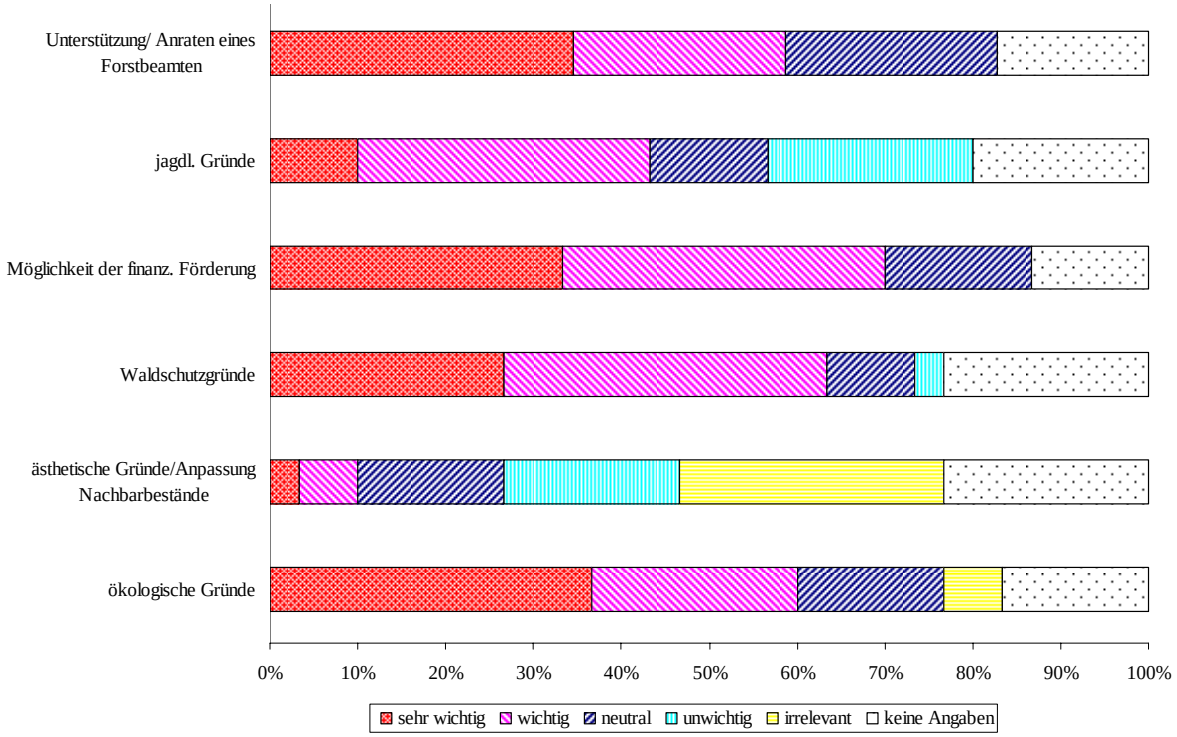
Die Bodenschutzkalkung zielt vorrangig auf eine ökologische Verbesserung des Waldes. Die Maßnahme ist gut geeignet, dieses Ziel zu erreichen, wie wissenschaftliche Untersuchungen, die in verschiedenen Gebieten Deutschlands bei unterschiedlichen naturalen Ausgangsbedingungen und mit divergierenden Untersuchungszielen durchgeführt wurden (u. a. Feger et al, 2000; Frank, 1996), zeigen. Für die Evaluation kann somit der Erfolg als gegeben unterstellt werden. Eigene Untersuchungen sind allein schon durch die begrenzte Zeit von drei Jahren nicht realistisch. Im Sinne der langfristigen Wirkungsanalyse einer

Bodenschutzkalkung führt die LÖBF (2005b) aus: „Derzeit ist die Bodenschutzkalkung aber die einzige Möglichkeit in unserer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Forstwirtschaft, die durch Säureeinträge beschleunigte Bodenversauerung und dadurch bedingte Risiken und Schäden in den Waldökosystemen abzumildern."

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass durch die Baumartenmischung (beim Waldumbau) das Risiko von Kalamitäten gesenkt wird. Dadurch wird sowohl der ökologische, als auch der ökonomische Wert erhöht, weil das Betriebsrisiko einen entscheidenden Einfluss auf den ökonomischen Wert des Waldes hat.

Die Zuwendungsempfänger wurden befragt, ob ein konkretes Schadereignis (z. B. Sturmwurf, Schneebruch oder Trockenstress) ursächlich für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden verantwortlich war. 24 % der Befragten gab an, dass es kein konkretes Schadergebnis gab, bei 27 % lag es teilweise (also für mindestens eine Teilmaßnahme) vor. Bei rund 48 % der Befragten lag kein konkretes Schadereignis vor. Dies ist besonders für die Maßnahme Bodenschutzkalkung typisch, bei der das eigentliche Schadereignis (der versauerte Boden) oftmals nicht als solches bezeichnet wird.

Abbildung 8.11: Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

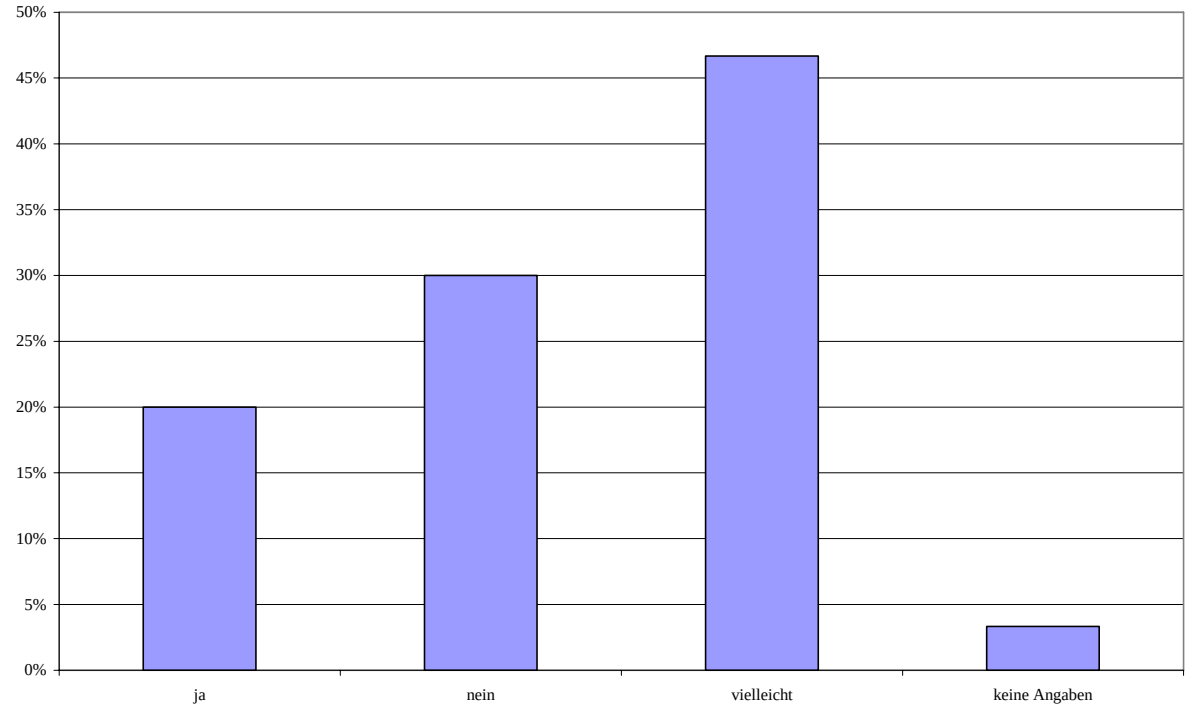


Quelle: Eigene Erhebung.

Die Hauptgründe für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden waren sehr vielseitig (siehe Abbildung 8.11). Die Mehrheit der Befragten gab an, dass ökologische Gründe und das Anraten des Försters für sie sehr wichtige Entscheidungsfaktoren waren. Auch die finanzielle Förderung war für 69 % der Befragten ein wichtiger oder sehr wichtiger Grund. Ästhetische Gründe waren hingegen für die meisten Zuwendungsempfänger irrelevant oder unwichtig.

Im Vergleich zu der Förderung der Bestandespflege hat die finanzielle Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden einen deutlich entscheidungsrelevanteren Einfluss. Nur 20 % der befragten Waldbesitzer hätten die Maßnahmen auch durchgeführt, wenn keine finanzielle Förderung möglich gewesen wäre (siehe Abbildung 8.12). Ungefähr 46 % gaben an, dass sie vielleicht die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt hätten.

Abbildung 8.12: Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre



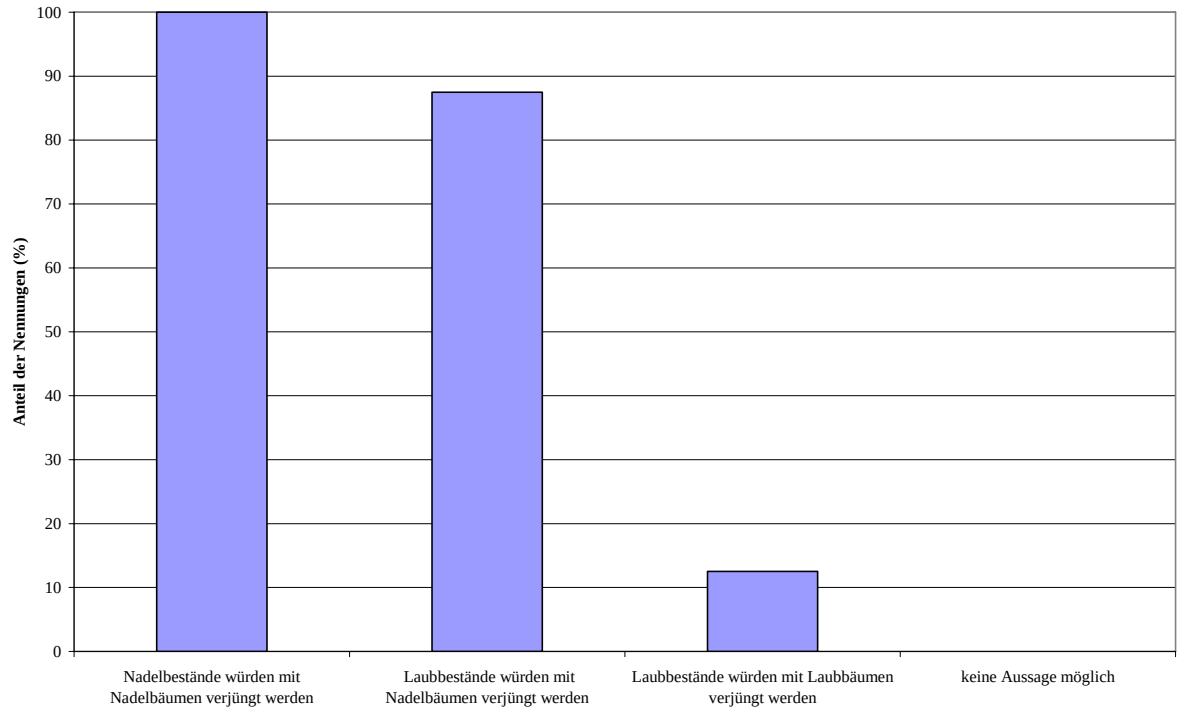
Quelle: Eigene Erhebung.

Da allerdings auch 30 % der Befragten auf die Frage mit nein geantwortet haben, kann sicher davon ausgegangen werden, dass die finanzielle Förderung die Entscheidung der Waldbesitzer beeinflusst hat. Hier offenbart sich die ganze Problematik des Waldumbaus: Der Waldbesitzer erhält eine Beihilfe, um seinen Wald durch die Einbringung von weiteren Baumarten gegenüber Umwelteinflüssen zu stärken und die Erbringung von vielfälti-

gen Schutz- und Erholungsleistungen zu erhöhen. Die eingebrachten Laubbaumarten (wie Buche, Eiche oder Edellaubholzarten) weisen eine lange Umtriebszeit und eine geringe Rendite auf. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Einschätzung des Waldumbaus, so werden wirtschaftliche Aspekte dazu führen, dass diese Beihilfen vermindert in Anspruch genommen werden. Die geringe Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen neuartiger Waldschäden könnte ein Indiz dafür sein, dass bei weiter fortschreitender Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Waldbesitzer zukünftig mit einer noch geringeren Inanspruchnahme dieser Maßnahmen zu rechnen ist. Unter dieser Prämisse sollte erwogen werden, durch eine Erhöhung der Fördersätze die Attraktivität dieser Maßnahme zu steigern, insofern weiterhin an der Zielsetzung eines verstärkten Waldumbaus festgehalten wird.

Die Befragung der Berater der Landwirtschaftskammer im Jahre 2007 hat ergeben, dass alle Berater vermuten, dass bei Ausbleiben der Förderung weniger Flächen umgebaut werden würden. Ihrer Meinung nach hat die forstliche Förderung einen wesentlichen Einfluss darauf, ob und wie Waldumbaumaßnahmen durchgeführt werden (siehe Abbildung 8.13)..

Abbildung 8.13: Einschätzung der LWK-Berater über die Bereitschaft der Waldbesitzer zum Waldumbau beim Ausbleiben der Förderung



Quelle: Befragung LWK-Berater (2007).

Wie aus Abbildung 8.13 hervorgeht, schätzen alle Berater ein, dass bestehende Nadelbestände als Nadelbestände wieder verjüngt werden, bestehende Laubbaumbestände sogar in Nadelbestände überführt werden. Dadurch würden also keine stabilen Mischbestände be-

gründet werden, sondern neue instabile Reinbestände, die eigentlich umgewandelt werden sollen, aufwachsen. Die Förderung hat demnach einen entscheidenden Einfluss auf die Durchführung von Waldumbaumaßnahmen.

Mitnahmeeffekte können insofern nicht gänzlich ausgeschlossen werden, ihr Auftreten dürfte aber im Vergleich zur Förderung der Bestandespflege deutlich geringer ausfallen.

8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung

Die Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung war ein wesentlicher Schwerpunkt in der Programmperiode 2000 bis 2006. In den Jahren 2003 und 2004 wurde die Fokussierung der Wegebauförderung auf zahlreichen Dienstberatungen der Landwirtschaftskammer und des Ministeriums mehrmals betont und die Berater angeregt, die Waldbesitzer verstärkt über die Fördermöglichkeiten zu informieren.

Bis zum Jahr 2002 wurden ca. 3,73 Mio. Euro ausgezahlt. Dies entspricht in etwa 1,2 Mio. Euro pro Jahr. In den Jahren 2003 bis 2006 wurden ca. 4,8 Mio. Euro ausgezahlt, was einer jährlichen Auszahlung von ebenfalls ca. 1,2 Mio. Euro entspricht. Bezieht man die ausgezahlten Mittel auf einen Laufmeter, ist festzustellen, dass im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 Auszahlungen in Höhe von ca. 2,77 Euro/lfm entstanden sind, während im Zeitraum 2003 bis 2006 Auszahlungen von ca. 16,84 Euro/lfm entstanden. Folglich sind in den Jahren 2003 und 2006 umfangreichere und kostenintensivere Wegebauten durchgeführt worden. Dies ist nachvollziehbar, weil (wie Karte 8.1 zeigt) die Wegebaumaßnahmen überwiegend in den harznahen Regionen stattgefunden haben und Wegebau im Gebirge teurer ist als im Flachland. Bedingt durch die Bestrebungen des ML, Wegebaumaßnahmen anzuregen, wurden nun auch kostenintensivere Maßnahmen durchgeführt. Es kann festgestellt werden, dass die Bemühungen des ML erfolgreich waren, die Wegebauaktivität spürbar zu erhöhen.

Insofern ist zu untersuchen, welche Wirkung diese Förderung entfaltet hat. Zu den wichtigsten Wirkungen der Wegebauförderung zählten

- die Erhöhung der Erschließungsdichte, so dass der Zugang zum Wald verbessert wird sowie
- die Senkung der Rückekosten, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe steigt.

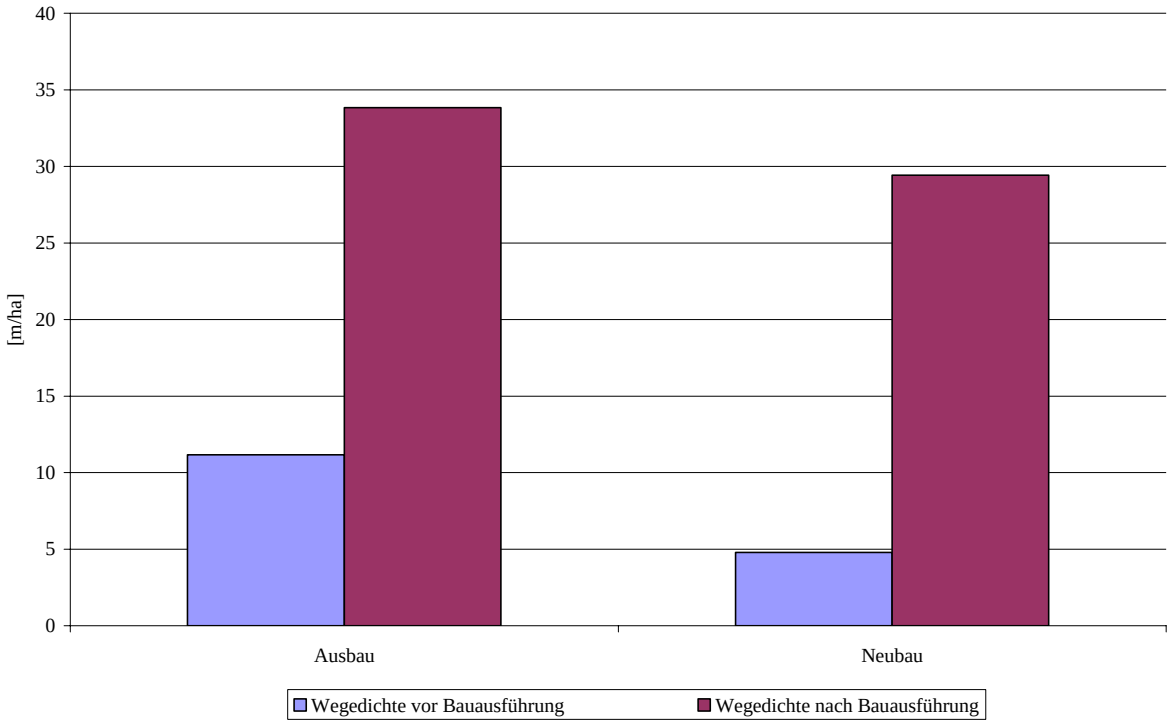
Die Wegebauförderung zielt vor allem auf die Erhöhung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder, weil durch den Aufschluss der Bestände die Holzernte- und Rückekosten langfristig gesenkt und somit Voraussetzungen geschaffen werden, so dass zusätzliches Holz eingeschlagen werden kann. Bedingt durch den Eigenanteil von bis zu 30 %, den ein Waldbe-

sitzer zu leisten hat, kann davon ausgegangen werden, dass nur solche Wegebaumaßnahmen gefördert werden, die einen wirtschaftlichen Vorteil für den Waldbesitzer bewirken. Werden z. B. Wegebaukosten in Höhe von 30 Euro/lfm unterstellt, beträgt der Eigenanteil ca. 10 Euro/lfm. Dies ist angesichts der geringen Leistungsfähigkeit der Wälder eine beträchtliche Kostenbelastung für den Waldbesitzer.

Zur Evaluierung der Wirkungen der Wegebauförderung wurden insgesamt 104 Kosten-Nutzenanalysen ausgewertet, die jeder Antragsteller im Rahmen des Bewilligungsprozesses auszufüllen hat. Die Landwirtschaftskammer entscheidet anhand dieser Analyse, ob die Förderung des Wegebaus stattfindet. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang aber, dass objektive Kriterien für eine Bewilligung fehlen. Vielmehr entscheidet die Landwirtschaftskammer aufgrund allgemeiner Erfahrung und der kritischen Würdigung aller in der Kosten- und Nutzenanalyse enthaltenen Aspekte, ob das Wegebauprojekt förderwürdig ist. In der neuen Förderperiode sollten klare, nachvollziehbare Kriterien für die Bewilligung ausschlaggebend sein, die jederzeit von den Waldbesitzern rekapituliert werden können. Das ausgewertete Formular ist im Materialband dargestellt.

Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse der Befragung dargestellt und diskutiert. Die Auswertung erfolgt differenziert nach Aus- und Neubauprojekten.

Abbildung 8.14: Vergleich der Wegedichte vor und nach der Förderung

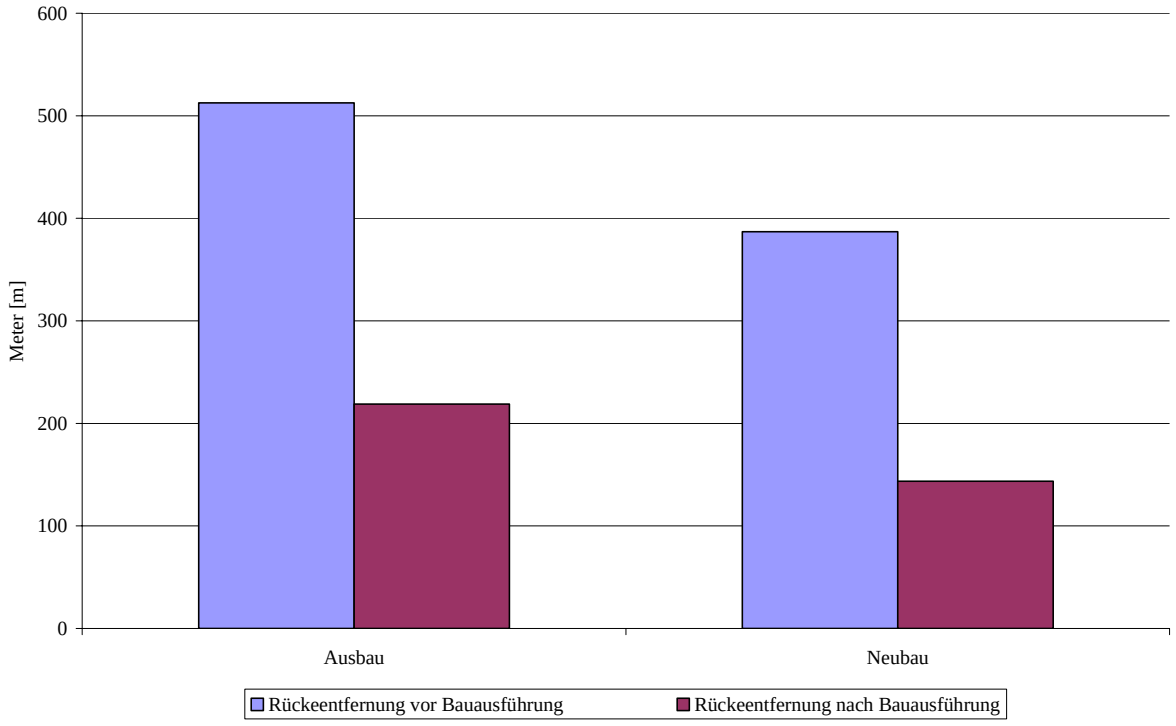


Quelle: Eigene Erhebung.

Ein erklärtes Ziel der Wegebauförderung ist die Erhöhung der Erschließungsdichte. In Abbildung 8.14 ist die mittlere Wegedichte vor und nach der Förderung dargestellt. Das Ziel der Erhöhung der Wegedichte ist sowohl bei den Aus- als auch bei den Neubauprojekten erreicht worden. Bei den Ausbauprojekten ist die Wegedichte von 11 m/ha auf 34 m/ha gestiegen, eine Steigerung von rund 23 m/ha. Bei den Neubauprojekten betrug der Anstieg rund 24 m/ha, von 5 auf 29 m/ha. Die Wegedichte hat sich damit vervielfacht. Die deutlichste Steigerung ist in den Neubauprojekten zu beobachten. Dort wurde der Ausgangswert fast versechsfacht.

Durch die Erhöhung der Wegedichte sank die mittlere Rückeentfernung auf 219 m bei den Ausbauprojekten und auf 144 m bei den Neubauprojekten. Abbildung 8.15 stellt die Veränderung der mittleren Rückeentfernung im Vergleich von vor und nach Bauausführung dar. Es ist deutlich zu erkennen, dass sich die mittlere Rückeentfernung durch die geförderten Maßnahmen jeweils mehr als halbiert hat. Das bedeutet, dass sich mit der Förderung eines Meters Rückeweg ungefähr zwei Meter Rückeweg einsparen lassen. Allein aus dieser Betrachtung wird die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer solchen Förderung deutlich, wenn die Senkung der Rückeentfernung an sich als förderfähiges Ziel postuliert wird.

Abbildung 8.15: Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung

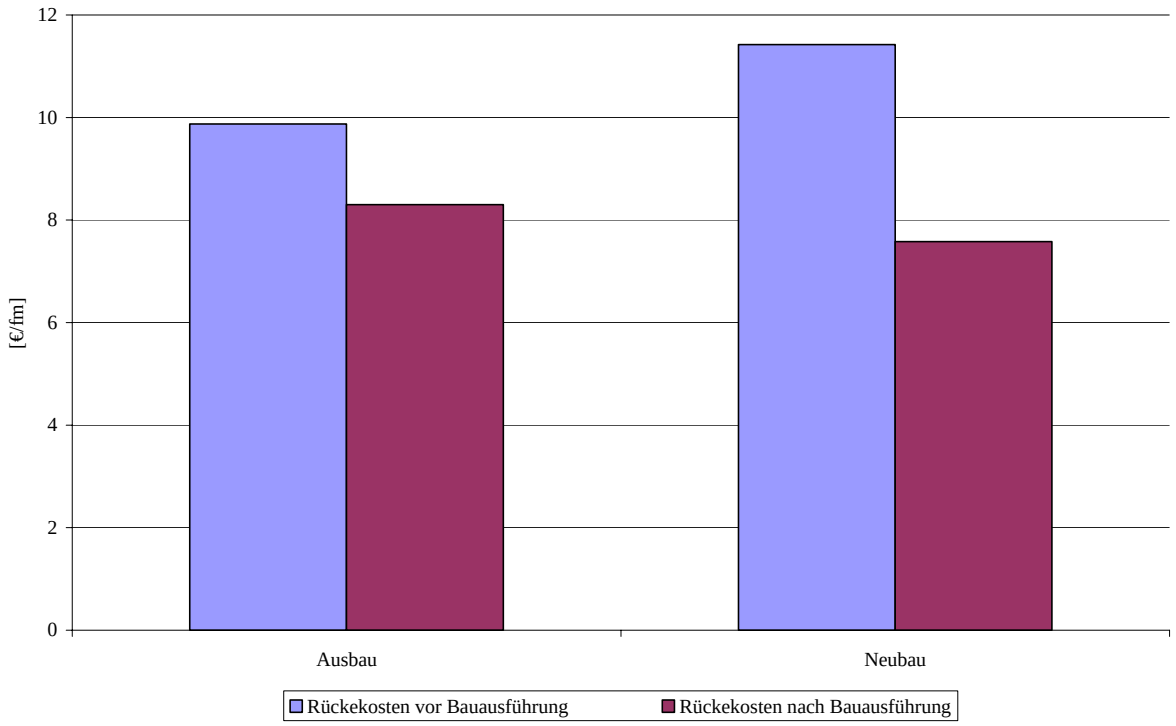


Quelle: Eigene Erhebung.

Durch die bessere Zugänglichkeit des Waldes konnten die Rückekosten deutlich gesenkt werden. Dies veranschaulicht Abbildung 8.16. Sowohl bei den Ausbau- aber auch beson-

ders bei den Neubauprojekten konnte durch die geförderten Wegebauprojekte eine Senkung der Rückekosten erreicht werden.

Abbildung 8.16: Vergleich der durchschnittlichen Rückekosten vor und nach der Förderung



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Senkung bei den Ausbauprojekten beträgt 1,57 €/fm, bei den Neubauprojekten 3,84 €/fm. Dies bedeutet eine Senkung von im Mittel 16 bis 34 %.

Die Senkung der Rückekosten führt zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe aufgrund der folgenden Gründe:

– Durch Wegeneubau werden Forstbetriebe überhaupt erst als Anbieter von der Nachfrageseite wahrgenommen.

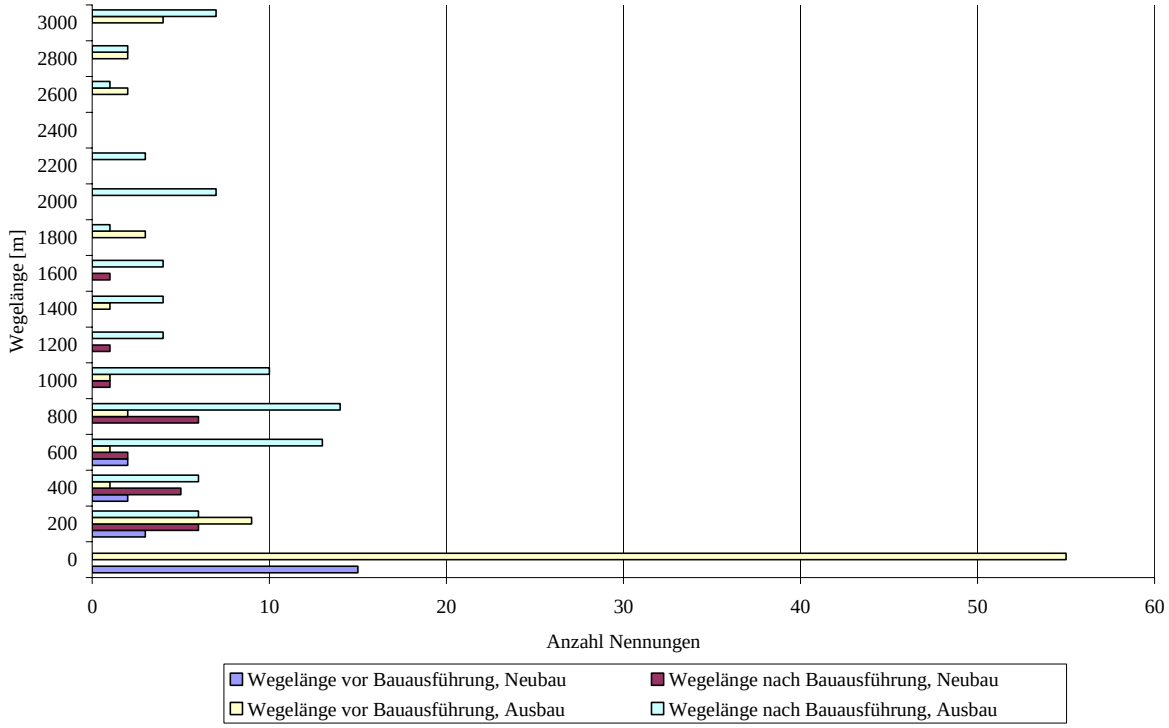
– Der Angebotspreis der Waldbesitzer kann bei geringeren Rückekosten ebenfalls geringer sein. Dadurch steigt der Gewinn für den Waldbesitzer, weil die Holzpreise extern determinierte Marktpreise sind.

– Die Gesamtkosten der Rohholzbereitstellung (Summe aus Holzaufarbeitungskosten und Rückekosten) sind geringer, so dass die Aufarbeitung von schwachen Holzsortimenten rentabel ist. Dies führt zu einer Mobilisierung von Holzreserven und, in Abhängigkeit von der Baumart, zu einer Verringerung prädisponierten Materials für Waldschädlinge, insbesondere für Borkenkäfer. Dies führt wiederum zu einer Stabili-

sierung der Waldbestände und eine damit einhergehende Senkung der Kosten für Waldschutzmaßnahmen.

– Die Analyse verdeutlicht, dass die Förderung insbesondere in den bisher nicht erschlossenen Waldgebieten ansetzt. So waren in rund 68 % aller Fälle (Aus- und Neubauprojekte zusammen) vor Bauausführung keine LKW-befahrbaren Wege vorhanden. Ein deutlicher Schwerpunkt der Förderung liegt bei den Ausbauprojekten. So waren rund 79 % Ausbauprojekte. In Abbildung 8.17 ist die Wegelänge vor und nach Bauausführung differenziert nach Neu- und Ausbauprojekten dargestellt.

Abbildung 8.17: Vergleich der Wegelänge vor und nach der Förderung



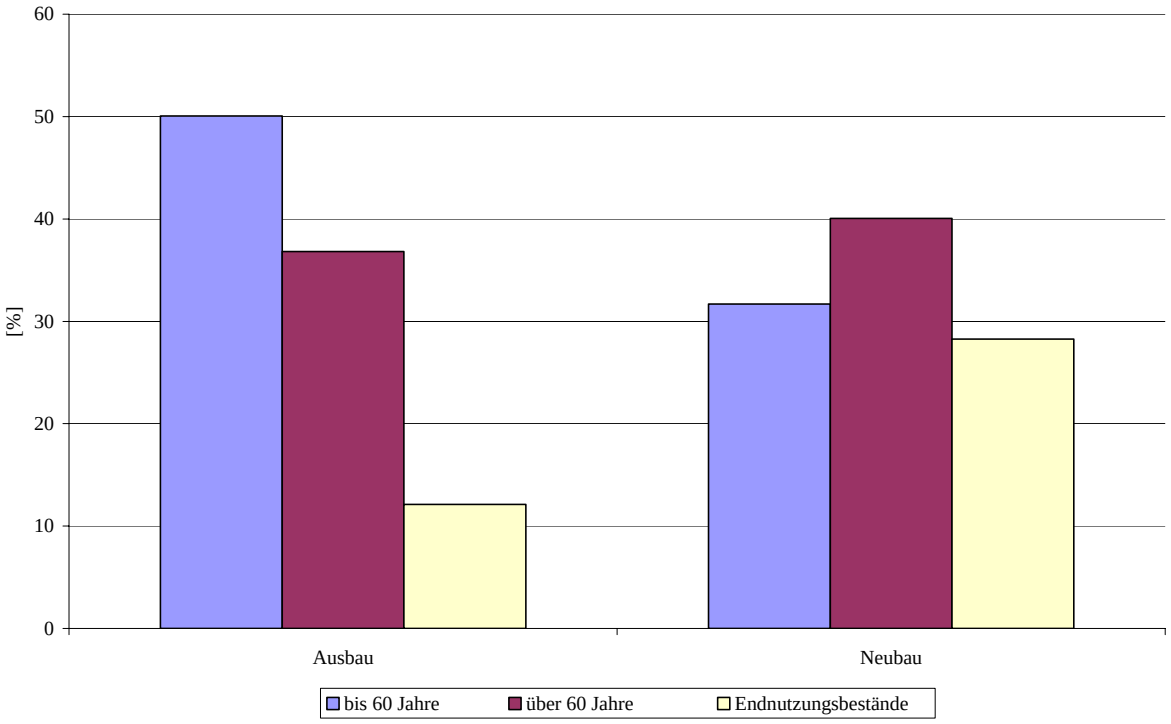
Quelle: Eigene Erhebung.

Beim Vergleich zwischen den Neu- und Ausbauprojekten fällt auf, dass die Wegelänge in den Ausbauprojekten deutlich höher geht als in den Neubauprojekten. Bei diesen Projekten wird das bestehende Netz durch die Förderung effizienter, indem z. B. fehlende Stücke zwischen Wegen erneuert oder ein Anschluss ermöglicht wurde.

Ein weiteres wesentliches Kriterium für die Effizienz der Förderung ist, ob ausreichend nutzbare Waldbestände entlang der geförderten Wege existieren. Dazu zählen alle Waldbestände, aus denen verkaufsfähige Holzsortimente gewonnen werden können (pflegebedürftige Bestände bis 60 Jahre, Durchforstungs- und Endnutzungsbestände). In Abbildung 8.18 ist die mittlere Bestandeslagerung im Erschließungsgebiet aufgezeigt. Bei den

Ausbauprojekten nehmen die unter 60jährigen Bestände rund 50 % ein, Endnutzungsbestände sind nur entlang rund 12 % der Wege gelagert. Bei den Neubauprojekten ist die Verteilung ausgeglichener mit einem leichten Überhang der über 60jährigen Bestände.

Abbildung 8.18: Bestandeslagerung im Erschließungsgebiet



Quelle: Eigene Erhebung.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen:

- Die geförderten Wegebauprojekte lagen in Erschließungsgebieten, in denen die bisherige Erschließung nicht ausreichte. Die Grundlagen für eine kurz- und mittelfristige Verbesserung des Rohholzangebotes durch bessere Erreichbarkeit wurden gelegt.
- Die Rückekosten wurden durch die geförderten Wegebauprojekte um durchschnittlich 16 bis 34 % gesenkt. Geht man davon aus, dass die Rückekosten ungefähr die Hälfte der gesamten Rohholzbereitstellung darstellen, werden diese Kosten ungefähr um 8 bis 17 % gesenkt. Eine derartig hohe Senkung der Gestehungskosten ist nicht durch andere technische Möglichkeiten (andere Maschinen etc.) möglich. Die Förderung der Wegebauprojekte hatte deshalb eine positive Wirkung auf die Senkung der Rückekosten.
- Die geförderten Wege können mittelfristig ihre Wirkungen entfalten, weil der Anteil der pflegebedürftigen Bestände sowie der Durchforstungs- und Endnutzungsbestände im Erschließungsgebiet sehr hoch ist.

8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wurden ca. 6 % der gesamten Fördermittel ausgezahlt. Diese Maßnahme zielt vor allem auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Forstbetriebe und die Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes. Durch die forstfachliche Betreuung von Waldbesitzern wird sichergestellt, dass vor allem kleinere Privatwaldbesitzer Waldpflegen durchführen. Durch die „Anschubfinanzierung“ für die Gründung von Waldbesitzervereinigungen wird sichergestellt, dass die Mitglieder dieser Vereinigungen langfristig selbstständig ihren Wald ordnungsgemäß bewirtschaften.

Tabelle 8.11: Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse in Niedersachsen 2006

	LWK Hannover	**LWK Weser-Ems**
Anzahl FWZ	49	57
Mitgliedsfläche	540.684	214.948
Mitglieder	38.570	28.796
∅ Mitgliedsfläche (ha)	14	7

Quelle: Nach Angaben ML (2006).

Wie Tabelle 8.11 entnommen werden kann, gab es im Jahr 2006 in Niedersachsen 106 Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse (FWZ). Die durchschnittliche Mitgliedsfläche unterscheidet sich zwischen beiden LWK aber erheblich. Während in Hannover die durchschnittliche Fläche pro Mitglied 14 ha beträgt, ist sie in Weser Ems nur ungefähr halb so groß. Durch die FWZ wird somit ein wirksamer Beitrag zur Bewirtschaftung dieser Kleinflächen geleistet, weil die Flächen anderenfalls keine ökonomisch sinnvolle Bewirtschaftung ermöglichen. Erst durch die Bündelung der Holzmengen und dem konzentrierten Einsatz von Holzerntemaschinen ist es möglich, zu wettbewerbsfähigen Kosten Rohholz bereitzustellen. Die Förderung der FWZ hat somit einen Einfluss auf die Verbesserung der Marktposition der teilnehmenden Waldbesitzer. Durch die Investitionskostenbeihilfen und die Förderung der Verwaltungskosten ist es möglich, dass sich private Waldbesitzer verstärkt zusammenschließen und dadurch eine bessere Marktposition zum Verkauf ihres Rohholzes erlangen. Durch die professionelle Geschäftsführung bündeln die FWZ die Holzmengen der Waldbesitzer, um sie den überregionalen Holzkäufern anbieten zu können. Dadurch sind sie als Marktpartner akzeptiert und erzielen einen höheren Preis pro m^3, als wenn die einzelnen Waldbesitzer das Holz selbst vermarkten würden. Die Förderung der FWZ ist somit eine zentrale Maßnahme zur Stärkung der Marktposition der Waldbesitzer. Diese Maßnahme wird in Zukunft eine noch größere Bedeutung erlangen. Deshalb sollte sie in der neuen Programmperiode fortgeführt werden.

8.6.6 Sonstige Maßnahmen

Die **Waldschutzmaßnahmen** haben einen Anteil von 1 %. Da diese Maßnahmen ausschließlich auf die Bewältigung von Schadereignissen, besonders bei Borkenkäferkalamitäten, ausgerichtet sind, hängt die Inanspruchnahme von dem Auftreten eines Schadereignisses ab. Die Wirkungen dieser Maßnahmen erstrecken sich überwiegend auf die Unterstützung der Bekämpfung biotischer Schaderreger. Ohne diese Unterstützung sind die Waldbesitzer aufgrund der schlechten Ertragslage der Waldbewirtschaftung nicht in der Lage, die hohen Räumungs- und Wiederaufforstungskosten zu decken.

Die Maßnahme **„Ökologische Stabilisierung“**, die in der gesamten Förderperiode nur auf 1.007 ha beispielhaft durchgeführt wurde, zielt auf eine Sicherung und Erhöhung der Biodiversität in ausgewählten Gebieten. Im Berichtszeitraum wurden zu Demonstrationszwecken nur kleine Flächen im Gebirgszug „Ith“ gefördert, weil diese Gebiete als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen wurden. Ziel war es, Grundlagen für die Kompensationszahlungen in Natura-2000-Gebieten in Niederachsen zu legen, indem beispielhaft in besonders schützenswerten Gebieten Maßnahmen zur Sicherung der Biodiversität gefördert wurden. Dazu wurden 14 Verträge mit einer Laufzeit von 5 Jahren mit den Eigentümern abgeschlossen, die sich im Gegenzug zur Durchführung spezieller Pflegemaßnahmen verpflichteten. Aufgrund des sehr geringen Förderumfangs und den bereits vorab festgelegten Beispielcharakter kann an dieser Stelle eine Wirkungsanalyse unterbleiben. In der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 wird diese Förderung mit der Maßnahme 225 „Waldumweltmaßnahmen“ weitergeführt, so dass dann Wirkungsanalysen eher sinnvoll erscheinen.

Die Maßnahme **„Forstfachliche Betreuung“** zielt auf die Unterstützung der Privatwaldbesitzer bei der Bewirtschaftung ihrer Wälder. Im Berichtszeitraum wurde diese Maßnahme mit über 10 Mio. Euro gefördert, so dass ein Anteil von 14 % an der Gesamtfördersumme resultiert. Nach der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen“ vom 1.4.2003 werden mittlere und kleinere Waldbesitzer dann gefördert, wenn sie einem Forstwirtschaftlichen Zusammenschluss angehören. Die Zuwendungsempfänger sind deshalb nicht die Waldbesitzer, sondern die Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse.

Das Ziel dieser Fördermaßnahme ist identisch mit dem Ziel der, bereits dargestellten, Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse. Mit der Unterstützung der Waldbesitzer soll eine bessere Waldbewirtschaftung erreicht und so die Rohholzmobilisierung im Privatwald forciert werden. Unklar ist aber, warum für die Erreichung so ähnlicher Ziele zwei verschiedene Förderschwerpunkte definiert werden müssen. Vielmehr scheint eine Bündelung aller vorgesehenen Mittel auf einen Förderschwerpunkt (z. B. forstfachliche Betreuung von Waldbesitzern) sinnvoll zu sein.

Die Maßnahme **„Waldinventuren“** wurde mit einem Anteil von 2 % an der Gesamtförderung in Anspruch genommen. Die Notwendigkeit zur Durchführung dieser Maßnahme ist vor dem Hintergrund des kleinparzellierten Privatwaldes besonders hoch. Durch die Waldinventuren wird die Grundlage für eine nachhaltige Forstwirtschaft gelegt und der nachhaltig nutzbare Hiebssatz bestimmt. Bei den Inventuren werden Vor-Ort Bestandesdaten der Waldbestände erhoben und die nachhaltig nutzbare Holzmenge bestimmt. Der Waldbesitzer enthält eine detaillierte Auflistung aller Waldbestände und Angaben darüber, wie viel Holz nachhaltig genutzt werden kann. Die Kosten einer solchen Erhebung betragen zwischen 15 und 50 Euro pro Hektar und fallen einmal pro Jahrzehnt an. Ohne die finanzielle Förderung würden viele Waldbesitzer eine solche Erhebung nicht durchführen lassen, weil der unmittelbare Nutzen für sie nicht erkenntlich ist. Durch die Förderung wird dem Waldbesitzer gezeigt, dass er seinen Wald mehr nutzen kann, ohne die Nachhaltigkeit zu verletzen.

8.7 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem EU-Fragenkatalog. Zur besseren Übersicht wird eine Matrix vorangestellt, in der die Ziel- und Wirkungsrelevanz für die einzelnen (Teil-) Maßnahmen auf Ebene der Fragen und Kriterien dargestellt ist (siehe Tabelle 8.12).

Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen der EU-Kommission wurde bereits in den Zwischenberichten von Bresemann (2003), Gottlob (2003) sowie Setzer (2005) vorgenommen. Die Darstellung der angewendeten Methoden sowie die nähere Erläuterung der durchgeführten Befragungen ist deshalb im Materialband dieser Ex-post-Bewertung enthalten. Im Folgenden werden die Antworten für die kapitelspezifischen Fragen nur zusammenfassend dargestellt und ggf. kurz kommentiert.

Tabelle 8.12: Relevanz und Wirkungsrichtung der Bewertungskriterien

		KRITERIUM																	
Maßnahme		**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**A-1**	**A-2**	**B-1**	**B-2**	**B-3**	**B-4**	**C-1**	**C-2**	**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**B-2**	**B-3**
Erstaufforstung		d+	d+	i+	d+	i+		i+	i+	i+	i+	i+	/	d+	i+/-	i+			
Waldbauliche Maßnahmen										i+			/						
davon	Umst. nat. Waldwirtschaft		d-	d+	d-			i+	i+		i+/-	d+	/	d+				d+	
	Jungbestandespflege		d-	d+	d-	i+	i+	i+	i+		i+		/					d+	
	Kulturensicherung		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	
	Wertästung			d+			i+	i+	i+		i+		/						
Neuartige Waldschäden										i+			/						
davon	Vorarbeiten								i+		i+		/					d+	d+
	Bodensch.-/Melior.düngung							i+	i+		i+	d+	/					d+	d+
	Vor- und Unterbau		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
Wegebau						d+	i+		i+	i+	i+		/				i+		
Fw. Zusammenschlüsse			i+/-		i+/-				i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
davon	Investitionen					d+							/						
	Verwaltung und Beratung					d+	i+						/						
Forstschutz			i+/-		i+/-			i+	i+	i+	i+	i+	/					d+	d+
Forstfachliche Betreuung			i+/-		i+/-	i+	i+		i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
Waldinventuren			i+/-		i+/-				i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
Ökologische Stabilisierung			d+/i-	i+/-	d+/i-	i-		i+	i+	i+	i+/-	d+	/	d+	d+	d+			

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

Quelle: Bresemann (2003).

8.7.1 Frage VIII.1.A. - Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates

Die Förderung der verschiedenen forstlichen Maßnahmen hat einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen geliefert. Die Wirkungen, insbesondere zur Kohlenstoffbindung, treten aber erst langfristig auf. Kurzfristig ist sogar mit einer Kohlenstofffreisetzung zu rechnen, die aber notwendig für eine langfristig höhere Bindung ist. Durch die geförderten Anpflanzungen wurde die Gesamtwaldfläche Niedersachsens um 0,16 % erhöht (siehe Tabelle 8.13).

Tabelle 8.13: Indikatoren für Fragenkomplex 1

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.1.A-1.1.	Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)	1.861	EA
VIII.1.A-2.1.	Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume)(m3/Hektar/Jahr)		UV, WA, ÖS, EA, NW, JB
	a) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und ha)	0,02 % Holzvorratszunahme am Gesamtvorrat; 1.861 ha	
	b) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha) Maßnahmen	Verringerung um 0,17 % durch einmalige Effekte; Langfristig ist mit einer Zunahme des Gesamtvorrates zu rechnen. Zunahme der Fläche um 1.861 ha	
VIII.1.A-3.1.	Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u. a. Hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)	Strukturverbesserung durch Jungbestandespflege, Wertästung und Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft auf ca. 34.313 ha	JB, WÄ, NW
VIII.1.B-1.1.	Aufgrund der Beihilfe erzielte durchschnittliche jährliche Nettospeicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen t/Jahr)	Bis 2012 Kohlenstofffreisetzung von 0,1 Mio. t (kurzfristig)	UV, WA, ÖS, EA, NW, JB
VIII.1.B-1.2.	Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen t/Jahr)	0,02 Mio. t jährlich	UV, WA, ÖS, EA, NW, JB

Quelle: Eigene Darstellung.

8.7.2 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe

Die Förderung hat hauptsächlich zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze geführt. Neue Arbeitsplätze wurden aufgrund des Fehlens dauerhafter Tätigkeiten in der Forstwirtschaft nicht gebildet. Gleichwohl ist die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe durch Senkung der Holzernte- und Rückekosten signifikant gestiegen. Der Anteil der Arbeitskräfte, die durch die Förderung kurzfristig gesichert wurden, beträgt 2,7 % gemessen an den insgesamt in Niedersachsen im forstwirtschaftlichen Bereich Beschäftigten (siehe Tabelle 8.14).

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 2 **– Teil 1**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.2.A-1.1.	Aufgrund der Beihilfe erzielte kurz-/mittelfristige Änderungen der jährlichen Kosten für den Waldbau, die Ernte, den Transport, das Sammeln und die Lagerung (Euro/m3)	2,27 – 4,54 Euro/m³ (Verminderung)	v.a.: WB, FWZ
VIII.2.A-1.2.	Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)	35 % - 62 %	Alle Fördermaßnahmen
VIII.2.A-2.1.	Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität (m3)	Keine Angabe möglich	Indirekte/langfristige Wirkungen: JB, WÄ, WB, FWZ, FB
VIII.2.B-1.1.	Tätigkeiten der Betriebe […] aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/Hektar/Jahr)	0,10 Stunden pro Jahr und geförderten Hektar	Indirekt alle Maßnahmen
	a.) davon Tätigkeiten, die in Zeiträume fallen, in denen die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unterhalb der Auslastungsgrenze bleiben (Stunden/Betrieb/Jahr + Anzahl der Betriebe)	2,1 Stunden pro Jahr und Betrieb, 400 Betriebe	
	b.) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	Keine Wirkung messbar	
VIII.2.B-2.1.	Volumen des kurz-/mittelfristig zur Verfügung stehenden Angebots an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe (m3/Jahr)	Keine Wirkung messbar	
VIII.2.B-2.2.	Kurz-/mittelfristig geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten […] (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	110 VE/Jahr	Indirekt alle Maßnahmen
VIII.2.B-3.1.	Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen	1.007 ha	ÖS, indirekt alle Maßnahmen

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 2 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.2.B-4.1.	Einkommen, die aufgrund der geförderten Tätigkeiten kurz-/mittelfristig erzielt wurden (Euro/Jahr, Anzahl der Begünstigten)	Keine Wirkung messbar	EA, ÖS, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
	a) davon Einkommen, die in den Betrieben zusätzlich und dauerhaft erwirtschaftet wurden (in % und ha))	Keine Wirkung messbar	
	b) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nicht-landwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)	Keine Folgeaktivitäten erkennbar	
VIII.2.B-4.2.	Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d. h. vorhergehender Deckungsbeitrag)	Für Niedersachsen kein relevanter Indikator, da EAP nicht EU kofinanziert angeboten wird	EA
VIII.2.C-1.1.	Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angpflanzt/bewirtschaftet wurden (in ha)	45.939 ha	EA, ÖS, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Quelle: Eigene Darstellung.

8.7.3 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt

Die ökologische Leistungsfähigkeit wurde durch die Förderung erheblich gestärkt und die biologische Vielfalt erhöht (siehe Tabelle 8.1).

Tabelle 8.15: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Tei l**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.A-1.1.	Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert/verbessert wurden (in ha)	15.290 ha	EA, NW, VU, WA
	a) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)	15.290 ha	
	b) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)	15.290 ha	
VIII.3.A-2.1.	Erhaltung/Verbesserung kritischer Standorte aufgrund der Beihilfe (in ha)		alle Maßnahmen
	a) davon Standorte, die unter Gebiete fallen, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	11.008 ha	
	b) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)	3.600 ha geschützt, 1380 ha wiederaufgebaut	
VIII.3.A-2.2.	Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna […]	Keine direkte Wirkung messbar	ÖS, EA
VIII.3.A-3.1.	Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha)	819 ha in Landkreisen mit einem Waldanteil unter 20 %	EA
	a) davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	130 ha	
	b) davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)	Keine Aussage möglich.	
VIII.3.A-3.2.	Geschaffene „Ökozonen" (Waldränder, […] (in km)	Keine Aussage möglich.	ÖS, EA
VIII.3.B-1.1.	Volumen des Holzvorrats (lebender Bäume), das aufgrund geförderter Ausrüstung oder Infrastrukturen in geringerem Umfang beschädigt wurde, als dies sonst der Fall gewesen wäre (in m3/Jahr)	Keine Aussage möglich.	JB, WB, FWZ, FB, WI

Tabelle 8.15: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.B-2.1.	Flächen, auf denen verbesserte forstliche Strukturen geschaffen oder verbesserte waldbauliche Praktiken eingeführt wurden, die für die Vermeidung von Katastrophen wichtig sind (in ha)	81.770 ha	Waldbauliche Maßnahmen (ohne WÄ), Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, FS
VIII.3.B-3.1.	Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)	53.485 ha	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, FS

Quelle: Eigene Darstellung.

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

In Tabelle 8.16 sind die einzelnen Maßnahmen mit ihren Wirkungen auf die Evaluationsfragen zusammengefasst dargestellt. Des Weiteren sind die im Berichtszeitraum geförderte Fläche und der Zielerreichungsgrad, soweit für die Maßnahme ein quantifizierbares Ziel formuliert war, dargestellt.

Tabelle 8.16: Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen

Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen		Geförderte Fläche	Zielerfüllung	Erhalt/Verbesserung forstlicher Ressourcen	Erhalt/Unterstützung prod. Fkt. forstw. Betriebe	Erhalt/Verbesserung biolog. Vielfalt der Waldflächen
		ha	%			
Erstaufforstung		1.861	13	+	i	+
Waldbauliche Maßnahmen						
davon	Umst. nat. Waldwirtschaft	11.422	291)	+	i	+
	Jungbestandespflege	16.865		+	i	+
	Wertästung	7.870		+	i	+
Neuartige Waldschäden						
davon	Bodensch.-/Melior.kalkung	50.435		+	i	+
	Vor- und Unterbau	1.744	291)	+	i	+
	Nachbesserungen und Kultursicherung	1.034		+	i	+
	Wiederaufforstung	270	291)	+	i	+
Wegebau (km)		514		i	+	i
Fw. Zusammenschlüsse				i	+	i
Forstschutz				+	+	+
Forstfachliche Betreuung				i	+	i
Waldinventuren		106.340		i	i	i
Ökologische Stabilisierung		1.007	1,5	+	i	+

1) Zielerfüllung gilt für diese Maßnahmen gemeinsam

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

8.9 Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung

8.9.1 Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode

Die in der aktualisierten Halbzeitbewertung enthaltenen Empfehlungen zum organisatorischen Ablauf wurden ab 2005 überwiegend nicht befolgt. Die Informationen des Monitoringsystems sind weiterhin nicht mit den Daten der Zahlstelle und den Daten der Landwirtschaftskammer vergleichbar. Es besteht offensichtlich kein sachlicher Zusammenhang, so dass ein plausibler Abgleich der Daten nicht möglich ist. Der Evaluator empfiehlt dringend, ein kohärentes System zum Monitoring und zur Evaluation in der neuen Programmperiode aufzubauen. Darüber hinaus ist die Anzahl der verschiedenen Codierungen dringend zu überarbeiten, da das bestehende System zu komplex und nur schwierig nachvollziehbar ist.

Wünschenswert ist aus Sicht der Evaluation darüber hinaus die Erfassung der genauen Lageangabe der geförderten Maßnahmen in der Landschaft (z. B. Katasterangaben). Dadurch wäre es möglich, die Maßnahmen mit anderen Daten zu verschneiden um so neue Evaluationsfragen klären zu können. Das bisherige Vorgehen, die Lage der geförderten Maßnahme über die Postleitzahl des Zuwendungsempfängers abzuleiten, hat sich nicht bewährt, da die Lage des Wohnorts und des Waldes zunehmend divergiert.

8.9.2 Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013

Es ist notwendig, die forstliche Förderung an die durch die neue ELER-Verordnung gegebenen Schwerpunkte anzupassen und ggf. neu in die Förderung aufzunehmen. Besteht das Ziel darin, möglichst die ganze Vielfalt der ELER-VO zu nutzen ist es sinnvoll, alle bestehenden Fördermaßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob die Waldbesitzer durch restriktive Formulierungen von vorneherein von der Vielfalt ausgeschlossen werden. Ein klar formuliertes, kohärentes und auf die Ziele des EPLR abgestimmtes System ist deshalb dringend erforderlich.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden verschiedene Empfehlungen hinsichtlich der neuen Programmperiode vor dem Hintergrund der bis dahin erzielten Evaluationsergebnisse formuliert. Im Folgenden soll geprüft werden inwieweit diese im neuen Programm umgesetzt werden.

Natura 2000: Insgesamt gibt es in Niedersachsen ca. 156.934 ha Waldfläche, die in Natura-2000-Gebieten liegen. Von diesen 156.934 ha sind ca. 70.000 ha Privat- und Kommunalwald. Damit wird deutlich, dass die Fördermöglichkeit für Niedersachsen eine große Bedeutung haben kann. Es wurde empfohlen das Angebot an Vertragsnaturschutztatbeständen zu erweitern. Dem wurde im neuen Programm durch die Implementierung der Maßnahme 225 Rechnung getragen.

Kompensationskalkung: Der Empfehlung den Eigenanteil bei der Bodenschutzkalkung zu verringern, wurde durch die Einstellung von Top-Ups in Höhe von 10 % zusätzlich zu den bereits in der NRR vorgesehenen 90 % Zuschüssen gefolgt. Die Höhe der Zuschüsse beträgt so für die Bodenschutzkalkung 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Die **Erstaufforstung**sförderung wird auch in der neuen Förderperiode angeboten. Der Empfehlung die Aufforstung auf Gebiete zu konzentrieren, in denen sie besondere Bedeutung für den Biotopschutz haben, wurde nicht gefolgt. Die Flächenzuweisung begrenzt sich auf Gebiete mit einem Waldflächenanteil unter 60 %.

Literaturverzeichnis

Ammer, U (1997): Erstaufforstung und Landschaftsplanung. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 39-45.

Ammer, U., Preen, A.v. (1996) Gedanken zur Erstaufforstung aus forstlicher und naturschützerischer Sicht. Schriftenreihe des Bayrischen Forstvereins 12. S. 3-13.

Anders, S., Hofmann, G. (1997): Vielfalt in der Vegetation von Wäldern und Forsten. In: Biologische Vielfalt in Ökosystemen – Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft Heft 465, Köllen Druck + Verlag GmbH, Bonn.

Anonymus (2002): Modell-Kalkulation für Leistungen, Zeitbedarf und Kosten von Maßnahmen zur Bestandesbegründung und Pflege. Forst, Holz und Jagd Taschenbuch, Verlag M. & H. Schaper, S.223-226.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung Ausgabe 2003. CD-Rom zu Berichte, Band 14. Bonn.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005): Schutzgebiete in Deutschland. CD-ROM, unveröffentlicht.

BMELF, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Forsten (1997): Bericht über die Lage und Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft: Buchführungsergebnisse der Forstbetriebe ab 200 ha, Tabellen 15 und 16.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung: Förderung der Waldmehrung, S. 86 ff.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebformen und Größenklassen, Tabelle 30.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Im Internet: http://www.bundeswaldinventur.de

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005a): Meilensteine der Agrapolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2005.

Bräsike, N; Ratschker, U.; ROTH, M. (2004): Effekte von Waldumbaumaßnahmen in Kiefernforsten auf potenzielle Schädlingsantagonisten am Beispiel der epigäischen Webspinnen (Arachnida: Araneae) – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 261-264.

Bresemann, S. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN-Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGB) (2005): Wasserversorgung gegen neue Zahlungen an Forstbetriebe. In: Holzzentralblatt Nr. 48, S. 366.

Bundeswaldgesetz vom 02. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2521).

Burschel et. al. (1993): Die Rolle von Wald und Forstwirtschaft im Kohlenstoffhaushalt – eine Betrachtung für die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität München und der Bayerischen Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt München (Hrsg.). München.

Burschel, P.; Huss, J. (1997): Grundriß des Waldbaus. Ein Leitfaden für Studium und Praxis. 2. neub. und erweiterte Auflage, Verlag Paul Parey, Hamburg und Berlin.

Dengler, A. (1982): Waldbau, fünfte Auflage, neu bearbeitet von E. Röhrig, 2. Band, Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Der Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland (2000): Vorschriften für die Verfahrensabläufe gemäß den VO (EWG) Nr. 729/70 des Rates und der VO (EG) Nr. 1663/95 der Kommission.

Dieter, M.; Elsasser, P. (2002): Carbon Stocks and Carbon Stock Changes in the Tree Biomass of Germany's Forests. Forstw. Cbl. 121, P. 195-210.

Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

Feger, K.H., Lorenz, K., Raspe, S. [u. a.] (2000): Mittel- bis langfristige Auswirkungen von Kompensations- bzw. Bodenschutzkalkungen auf die Pedo- und Hydrosphäre. Forschungsbericht am Lehrstuhl für Standortserkundung der TU Dresden.

Fink, P; Schröder, E. (1997): Waldmehrung auf der Grundlage von bundesweiten Konzepten für naturschutzfachliche Landschafts-Leitbilder. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 11-25.

Fischer, K.; Beinlich, B., Plachter, H. (1997): Zur Problematik der Erstaufforstungen naturschutzwürdiger Offenlandflächen im Hohen Westerwald. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 115-122.

Frank, C. (1996): Nitrifikation und N-Mineralisation in sauren und Dolomit-gekalkten Nadelwaldböden im Fichtelgebirge. Dissertation in Schriftenreihe: Bayreuther Forum Ökologie; 36.

GAKG, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2002 (BGBl. I S. 1527).

Gottlob, T. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Niedersachsen (2000 – 2002). Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der BFH Hamburg Nr. 2004/06.

Güthler, W., Geyer, A.; Herhaus, F. [u. a.] (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. In: Angewandte Landschaftsökologie Heft 45 des Bundesamtes für Naturschutz.

Herhaus, F. et al. (2002): Regionale Vertiefungsstudie Süderbergland. In: Bundesamt für Naturschutz [ed.] (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. Angewandte Landschaftsökologie, Heft 45, S. 90 ff.

Jäkel, A.; Roth, M. (2004): Umwandlung einschichtiger Kiefernmonokulturen in strukturierte (Misch)bestände: Auswirkungen auf parasitoide Hymenoptera als Schädlingsantagonisten. – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 265-269.

Keding, W. (2002): Novelliertes Waldrecht 2002 mit Landschaftsordnung in Niedersachsen. Forst und Holz. 2002, 57:18, S. 556-559.

Keding, W.; Henning, G. (2003): Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung mit zugeordneten Bestimmungen des Bundeswaldgesetzes, Kommentar. Kommunal- und Schul-Verlag GmbH Wiesbaden, S. 29-34.

Keller, W. (1995): Vermehrt die Waldbewirtschaftung die Biodiversität? In: Erhaltung der Biodiversität - eine Aufgabe für Wissenschaft, Praxis und Politik. Publikation zur Tagung "Forum für Wissen" vom 1.02.95 an der WSL in Birmensdorf, Schweiz.

Klein, M. (2003): Naturschutz und Erstaufforstung: Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten. Arbeitsbericht 03/1 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (Hrsg.). Hamburg.

Klose, F.; Orf, S. (1998): Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, S. 420 ff.

Kramer, H. (1988): Waldwachstumslehre. Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Kubiniok, J.; Müller, V. (1993): Bodenentwicklung und Nährstoffhaushalt unterschiedlich alter Ackeraufforstungen, AFZ 5, S. 236-238.

Leben, N. (2005): Wasserwerk Wald –Quelle für Waldbesitzer. In: AFZ Der Wald, H. 13. S. 672-675.

LHO, Niedersächsische Landeshaushaltsordnung vom 30. April 2001 (Nds. GVBl. Nr. 12/2001 S.276), geändert am 18.12.2001 (Nds.GVBl. Nr.35/2001 S.806).

LÖWE-Programm (1991), Programm zur „Langfristigen ökologischen Waldentwicklung". Regierungsprogramm 1991.

LROPG, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil 1 – vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 130), geändert durch Gesetz vom 23. Februar 1998 (Nds. GVBl. S. 269).

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1995): Runderlass vom 01. Oktober 1995 (Nds. MBl. S. 1305).

ML Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND NIEDERSACHSEN – Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002): Besondere Dienstanweisung für Maßnahmen nach Kapitel VIII (Forstwirtschaft) der VO (EG) Nr. 1257/1999 finanziert durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie. In der Fassung vom 4. Juli 2002.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2003): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen im Land Niedersachsen. Runderlass des ML vom 1. April 2003. 404-64030/1-1.5.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2003 und 2004. cd.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005a): mündliche Mitteilung.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005b): Der Wald in Niedersachsen. Ergebnisse der Bundeswaldinventur II. Schriftenreihe Waldentwicklung in Niedersachsen, Heft 55.

Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2003): Karte über die naturschutzrechtlich besonders geschützte Bereiche in Niedersachsen. CD-Rom mit GIS-Daten, erstellt am 5. Mai 2003.

Niedersächsische Landesforstverwaltung (1997): Überschlägige Kostenkalkulation verschiedener Arbeitsverfahren in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung 1997.

NUVPG, Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 5. September 2002 (GVBl. Nr. 27 vom 20.09.2002 S. 378).

NVwVfG, Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 3. Dezember 1976 (Nds. GVBl. S. 311), zuletzt geändert am 28. November 1997 (Nds. GVBl. S. 489).

NWaldLG, Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung. In der Fassung vom 21. März 2002 (Nds. GVBl. S. 112).

Merker, K. (2005): Wasserwerk Wald –Quelle für Waldbesitzer. In: AFZ Der Wald, H. 13. S. 676-678.

Niedersächsische Landesforstverwaltung (1997): Überschlägige Kostenkalkulation verschiedener Arbeitsverfahren in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung 1997.

Pieper, S. (2006): Stand und Entwicklung der forstlichen Förderung in Niedersachsen. In: AFZ Der Wald, H. 1. S. 10.

Reinklebe, J.; Makeschin, F. (2003): Der Einfluss von Acker- und Waldnutzung auf Boden und Vegetation ein Zeitvergleich nach 27 Jahren. In Forstwissenschaftliches Centralblatt, Jahrgang 122, Heft 2, S. 81 – 98.

Schober, R. (1987): Ertragstafeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer`s Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.

Scholz, F. (1997): Genetische Vielfalt in Waldökosystemen. In: Biologische Vielfalt in Ökosystemen – Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft Heft 465, Köllen Druck, Verlag GmbH, Bonn.

Schraml, U.; Härdter, U. (2002): Urbanität von Waldbesitzern und Personen ohne Waldeigentum – Folgerungen aus einer Bevölkerungsbefragung in Deutschland. Allgemeine Forst- und Jagdzeitung, 173 Jg., 7-8, S. 140-146.

Setzer, F. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.

Spiecker, H.; Mielikäinen, K.; Köhl, M.; Skovsgaard, J.P. (1996): Conclusions and summary. In: Spiecker, K., Köhl, M., Skovsgaard, J.P. (Eds.): Growth Trends in European Forests. Springer, p. 355-372.

Statistisches Bundesamt (1997): Daten zur Bodenbedeckung für die Bundesrepublik Deutschland. CD-Rom Nr. 2: Daten. Wiesbaden.

Tesch, D. (2005): Wald und Forstwirtschaft im Strukturwandel. Forstliche Mitteilungen Nr. 3, S. 6-9.

Tesmer, G.; Menge, H.; Keding, W. (1996): Landeswaldgesetz mit zugeordneten Bestimmungen des Bundeswaldgesetzes, Kommentar: Gemeinde- u. Schulverlag, Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 37-39.

Thoroe, C. (2003): Senkeneffekte der Forst- und Holzwirtschaft unzureichend honoriert Forst und Holz, Heft Nr. 3, S. 55-58.

UVPG, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I 1990 S. 205). Neugefasst durch die Bekanntmachung vom 5. September 2001. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914).

Völkl, W. (1997) Die Bewertung von Erstaufforstungen für den Biotop- und Artenschutz aus tierökologischer Sicht. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 47-59.

Volz, K.-R. (2001): Wem gehört eigentlich der Wald? In: Der Bürger im Staat. Heft 1, 51. Jahrgang. Landeszentrale für politische Bildung.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Manfred Bathke, Winfried Eberhardt, Birgit Koch, Petra Raue, Andreas Tietz

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Kooperationspartner

Ingenieurbüro entera

Unterauftragnehmer

Dr. Hans-Henning Dette

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig

Braunschweig • Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten **1**

9.0 Zusammenfassung 1

9.1 Ausgestaltung des Kapitels 3

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 3

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 5

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 5

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 6

9.2.2 Datenquellen 8

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 9

9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 11

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 23

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 24

9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 24

9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden? 27

9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden? 30

9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 33

9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 36

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 41

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 44

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 45

Literaturverzeichnis **49**

Kartenverzeichnis Seite

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 12

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1: Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen 4
Tabelle 9.2: Datenquellen 9
Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro 10
Tabelle 9.4: Öffentliche Mittel (Gesamtansatz 2000 bis 2006) für Artikel-33-Maßnahmen und Artikel-52-Maßnahmen 11
Tabelle 9.5: Häufigkeit der Förderfälle und Verteilung der förderfähigen Projektkosten nach Projektkategorien der Maßnahme o 16
Tabelle 9.6: Fördergegenstände und öffentliche Mittel (2000 bis 2006) in der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“ 21
Tabelle 9.7: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen 33

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet. Kapitel 9 ist eine Zusammenfassung der einzelnen Maßnahmenbewertungen, die im Materialband zu Kapitel 9 zu finden sind.

9.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme:

– Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch und lag um mehr als 50 % über dem ursprünglich geplanten Finanzvolumen. Ein weit überplanmäßiger Mittelabfluss war insbesondere in den Maßnahmen u, r und k zu verzeichnen. Innerhalb der Maßnahmen lag der Schwerpunkt auf relativ großen Projekten, überwiegend von öffentlichen Zuwendungsempfängern.

Wesentliche Wirkungen:

– **Einkommen und Beschäftigung:** Direkte, strukturelle Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich nur bei der Dorferneuerung feststellen. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden diese zudem durch die Flurbereinigung, sie ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte waren mit über 17.000 Vollzeitäquivalenten sehr hoch. Sie traten vor allem in der Umgebung (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Projekte auf. Damit leisteten die Maßnahmen einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, schufen aber auch Abhängigkeiten mancher Betriebe von der Förderung.

– **Lebensqualität**: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in PROLAND erreicht werden konnten. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahme s den Zugang zur Landschaft verbessert haben.

- **Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Die Artikel-33-Maßnahmen in Niedersachsen haben nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft geleistet (Flurbereinigung). Gesamtwirtschaftlich relevant ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung und Flurbereinigung. Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz haben keine strukturellen Wirkungen entfaltet, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.
- **Umwelt**: Die Maßnahmen Flurbereinigung und insbesondere Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten schufen. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften.

Wesentliche Empfehlungen:

- Die **Flurbereinigung (k)** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.
- Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurde nur eine überschaubare Zahl von Projekten umgesetzt. Die Erweiterung der Fördergegenstände in der ELER-Förderperiode u. a. auf Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie sowie die Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals erscheint daher sinnvoll.
- Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern, und die Prozesse der Dorferneuerung führen zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Für die begleitende Bewertung der ELER-Förderung sollte daher ein umfassenderer Evaluierungsansatz entwickelt werden.

- Für den **ländlichen Wegebau (r)** wird eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit der verfolgten Ziele angeregt. Für die Prioritätensetzung wird ein einfach zu handhabendes Bewertungsschema empfohlen, das der landwirtschaftlichen Erschließungsfunktion der Wege angemessen Rechnung trägt.
- Die Förderung des ländlichen **Tourismus (s)** sollte in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Dabei sollte stärker als bisher auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen, auch anderer Förderprogramme, zu einem Gesamtpaket geachtet werden.
- Für die **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2)** werden verstärkte systematische Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen empfohlen. Die für die ELER-Förderperiode entwickelten Projektauswahlkriterien sind in zukünftigen Evaluationen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Ebenso sollte die Eignung der neuen Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ für die Gewährleistung eines fortlaufenden Gebietsmanagements evaluiert werden.
- Für die Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wird eine Fortsetzung der Förderung innerhalb der langfristig angelegten Küsten- bzw. Hochwasserschutzplanungen des Landes empfohlen.
- Die **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** sollten thematisch an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, Nachwachsende Rohstoffe) angepasst und darüber hinaus auf eine betriebswirtschaftliche Beratung ausgeweitet werden.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die im Rahmen des Kapitels IX angebotenen Maßnahmen, ihre wesentlichen Inhalte sowie ihre Förderhistorie. Der überwiegende Teil der Artikel-33-Maßnahmen stellt die Fortführung und Weiterentwicklung von Förderansätzen dar, die teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehen und oftmals auch schon Teil der Förderung nach dem Ziel-5b-Programm waren. Gänzlich neue Ansätze wurden nur vereinzelt eingeführt, z. B. durch die Maßnahmen n und s.

Mit der VO (EG) Nr. 1783/2003 wurde die Maßnahme y „Einzelbetriebliche Beratung zur Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen“ als zusätzliche Artikel-33-Maßnahme eingeführt. Niedersachsen hat diese Maßnahme ab dem Jahr 2005 in PROLAND angeboten (ML, 2005).

In PROLAND war noch eine weitere Naturschutzmaßnahme programmiert, nämlich t3 „Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland“. Die Maßnahme wurde letztlich aber nicht umgesetzt. Anträge wurden über Maßnahme t2 mit abgewickelt.

Tabelle 9.1: Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen

Maß-nahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	**Flurbereinigung** Teil A: Flurbereinigung gemäß GAK Teil B: Kulturlandschaft und Erholung	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm.
m	Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten	Neu, flankierende Maßnahme zu f4 (Trinkwasserschutz) in Kap. VI.
n	**Dienstleistungseinrichtungen** zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: Dorf-/Nachbarschaftsläden, Einrichtungen für die Anwendung der neuen IuK-Technologien, ländliche Dienstleistungsagenturen	Neue Maßnahme seit 2000.
o	**Dorferneuerung** und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes Teil A: Förderung der Dorferneuerung i.R.d. GAK Teil B: Förderung der Umnutzung i.R.d. GAK Teil C: Landesmaßnahme Dorferneuerung Teil D: Maßnahmen zur Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie zum Schutz und zur Erhaltung des ländlichen Erbes	Förderung der Dorferneuerung seit Ende der 1970er Jahre, seit 1994 im Ziel-5b-Programm. Seit PROLAND ist die Förderung mit EU-Mitteln landesweit möglich.
r	Teil A: **Ländlicher Wegebau** Teil B: Landwirtschaftliche Erschließungsanlagen und Gemeinschaftsanlagen	Teil A wurde landesweit zuletzt in den 1970er Jahren gefördert, danach erst wieder im vorhergehenden Ziel-5b-Programm. Teil B ist neu.
s	Teil A: Förderung des ländlichen **Tourismus** Teil B: Förderung des ländlichen **Handwerkswesens** Teil C: **Gartenkulturzentrum** Bad Zwischenahn	Teil A und Teil B sind neu, Teil C setzt die Förderung aus dem Ziel-5b-Programm fort.
t	**t1 Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft**	t1 ist in dieser Form neu.
	t2 Naturschutz- und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten	t2 und t3 wurden teilweise über Landesmittel finanziert und auch über das Ziel-5b-Programm gefördert.
	t3 Maßnahmen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland	
	t4 Flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung	t4 ist neu und flankiert Maßnahmen zum Trinkwasserschutz (Kapitel VI).
u	**u1 – Küstenschutz**	Das Niedersächsische Küstenschutzprogramm besteht seit 1955.
	u2 – Hochwasserschutz im Binnenland	Seit 1972 läuft ein Programm für den Hochwasserschutz im Binnenland.
y	**Einzelbetriebliche Managementsysteme**	Neue Maßnahme seit dem Haushaltsjahr 2005

Maßnahmen in Fettdruck werden in diesem Materialband behandelt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahmen m und t4 gehörten zwar zu den Artikel-33-Maßnahmen, sind aber inhaltlich im Zusammenhang mit der Maßnahme f4 „Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten“ zu sehen. Die Bewertung dieser Maßnahmen erfolgte daher gemeinsam mit den Agrarumweltmaßnahmen in Kapitel 6.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen waren weitestgehend (bis auf die Maßnahmen t, u und y) dem Förderschwerpunkt II „Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung“ zugeordnet. Für den Förderschwerpunkt selbst wurden in PROLAND keine Zielvorstellungen formuliert, dazu waren die Maßnahmen auch viel zu heterogen.

Auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen wurden konkretere Ziele formuliert (siehe Materialband-Kapitel 9.1.2). Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Nur auf der Outputebene finden sich teilweise Quantifizierungen, die eine Zielvorstellung davon darstellen, welches konkrete Ergebnis mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden sollte (z. B. die Anzahl umgesetzter Projekte oder die km-Länge gebauter Wege). Sie wurden vom geplanten Finanzeinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Einheitskosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet.

Insgesamt hat Niedersachsen bei der Förderung der Artikel-33-Maßnahmen Prioritäten im öffentlichen Bereich und bei der Förderung landwirtschaftsnaher und gemeindlicher Infrastruktur gesetzt. Die Darstellung der Ziele in PROLAND (S. 222) verdeutlicht dies, da die Artikel-33-Maßnahmen vor allem auf das Hauptziel „Verbesserung der Bedingungen für die Ressourcennutzung im agrarnahen Bereich einschließlich der zugehörigen Infrastruktur“ abzielen. Dieses Hauptziel umfasst die beiden Unterziele

– Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen in ländlichen Räumen sowie
– Stärkung der Wirtschaftsfunktion ländlicher Gemeinden.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Die Artikel-33-Maßnahmen basierten überwiegend auf Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Für die meisten Maßnahmen (k, n, o, r, s) bildete der GAK-Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ seit Ende 2004 den gemeinsamen inhaltlichen und förderrechtlichen Rahmen. Daneben existieren für die Maßnahmen u und y eigene GAK-Fördergrundsätze. Nur die t-Maßnahmen sowie einzelne Maßnahmenteile von k, o und s wurden abweichend von den Fördergrundsätzen der GAK programmiert.

Die Maßnahmen k, o, r und u wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 auch außerhalb der EU-Förderung als Artikel-52-Maßnahmen[1] (Maßnahme r nur bis 2002) mit z. T. beträchtlichen Mittelumfängen angeboten (vgl. Kapitel 9.3). Inhaltlich unterschieden sich die Maßnahmenbereiche mit rein nationaler Finanzierung deutlich von den EU-kofinanzierten Bereichen:

– In der Flurbereinigung wurden nur die Projektarten „Wegebau“ und „Kulturlandschaft und Erholung“ mit EU-Mitteln kofinanziert, alle anderen Projektarten national.
– In der Dorferneuerung wurde die EU-Förderung auf die finanzstarken Projekte öffentlicher Träger konzentriert, die rein nationale Förderung auf die vielen finanziell weniger umfangreichen Projekte insbesondere von Privatpersonen.
– Projekte des Küstenschutzes wurden zum überwiegenden Teil rein national finanziert, und nur bestimmte Projekte wurden innerhalb von PROLAND gefördert.

Bei der Fokussierung der Evaluation auf die EU-kofinanzierte Förderung wird daher nicht die gesamte Bandbreite der Förderung im Land abgebildet. Die Artikel-52-Maßnahmen wurden in dieser Evaluation nur ansatzweise behandelt, da der Evaluationsauftrag, anders als in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013, auf die EU-kofinanzierten Maßnahmen beschränkt war.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Für die Artikel-33-Maßnahmen gab es ein gemeinsames Set von Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren. Eine übergeordnete Beantwortung dieser Fragen war aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen jedoch kaum möglich. Daher wurden die Untersuchungen maßnahmenspezifisch angelegt und die Untersuchungsdesigns entsprechend den Zielsetzungen und möglichen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen aufgestellt. Die Bewertungsschritte zielten darauf ab, die für die jeweilige Maßnahme relevanten Bewertungsfragen und -kriterien zu beantworten. Dabei wurde insgesamt ein Methodenmix eingesetzt, der nachfolgend kurz vorgestellt wird. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in den entsprechenden Kapiteln des Materialbandes.

[1] Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 waren im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die von den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellten Förderdaten wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Auswertung der Projektdaten lieferte in erster Linie Aussagen zum Vollzug und Output der Maßnahmen sowie zur regionalen Verteilung der geförderten Projekte. Zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zur Abschätzung der Wirkungen waren weitere Untersuchungen nötig.

Schriftliche Befragungen

Schriftliche Befragungen stellten einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Einen Überblick über die befragten Personenkreise der einzelnen Maßnahmen gibt Tabelle 9.2. Zum Umfang und der Art der einzelnen Befragungen inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband bei den jeweiligen Methodenbeschreibungen der Maßnahmen.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellten Expertengespräche dar. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurden solche Gespräche vor allem mit den zuständigen Fachreferenten geführt.

Länderübergreifende Arbeitsgruppen

Im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen existierten zwei länderübergreifende Arbeitsgruppen, die sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien und MitarbeiterInnen von nachgeordneten Behörden der beteiligten Länder zusammensetzten. Diese dienten in den Maßnahmenbereichen Flurbereinigung/Ländlicher Wegebau sowie Dorf- und ländliche Regionalentwicklung als Foren für den Erfahrungsaustausch und die Vorstellung und Diskussion von Untersuchungsschritten und Ergebnissen. Im Verlauf der Ex-post-Bewertung haben sich die Arbeitsgruppen einmal – im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut II“ – getroffen.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Grenzen des methodischen Ansatzes

Die meisten für die Artikel-33-Maßnahmen vorgegebenen Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren kaum geeignet, Förderwirkungen zu quantifizieren, da sie

(1) für die Maßnahmen nicht relevant waren (vgl. hierzu die Halbzeitbewertung),

(2) von vornherein beschreibend waren oder

(3) in den Maßnahmenbewertungen aufgrund der indirekten Wirkungsmechanismen nicht gefüllt werden konnten.

Selbst dort wo es gelang, Wirkungen zu quantifizieren, handelt es sich um Bruttowirkungen, da die Konstruktion einer „counterfactual situation", d. h. einer Entwicklung, wie sie ohne Förderung eingetreten wäre, nicht möglich war. Der hierfür erforderliche Mit-Ohne-Vergleich scheitert grundsätzlich an der Schwierigkeit, geeignete Referenzgruppen zu finden. So ist es z. B. bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung nicht möglich, noch nie geförderte Gebiete bzw. Dörfer zu finden, die vergleichbare Strukturen und Probleme aufweisen wie die aktuell geförderten Gebiete/Dörfer.

Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels stellten die Projektlisten mit den abgeschlossenen Projekten im Förderzeitraum 2000 bis 2006 dar. Für jede Maßnahme wurde in der Regel eine solche Projektliste bereitgestellt, in der die grundlegenden Informationen zu den EU-kofinanzierten Projekten enthalten sind (Ort des Projektes, Projektname, Finanzdaten usw.).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.2 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen und der verwendeten Fragebögen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich jeweils im Materialband im Anhang.

Tabelle 9.2: Datenquellen

Maßnahmenkürzel	Datenquellen	Datensatzbeschreibung
	Primärdaten	
k	Schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter	Grundgesamtheit 282 Verfahren, Stichprobe von insgesamt 73 Verfahren zu drei Zeitpunkten (2003, 2005, 2007)
	Schriftliche Befragung von beteiligten Landwirten	250 Landwirte mit größerem Flächenumfang in 41 Flurbereinigungsverfahren, Rücklaufquote 66 %
o	Telefonische Befragung von Bürgern in 10 Dorferneuerungsdörfern	Insgesamt 309 Befragte
r	Schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger 2002, 2004	Grundgesamtheit 1.035 Zuwendungsempfänger, Stichprobengröße 219, Rücklaufquote 81 %
	Fallstudie - Expertengespräche	Gemeindevertreter in drei Landkreisen
s	Schriftliche Befragung aller Zuwendungsempfänger abgeschlossener Projekte 2000 - 2006	Grundgesamtheit 183 Projekte, Rücklaufquote 80 %
	Schriftliche Befragung von Übernachtungsanbietern	190 Übernachtungsanbieter in 49 Gemeinden im Rahmen der Tourismusstudie
t	Fallstudie t2-Maßnahmen	siehe Dokumentation der Fallstudie
alle	Expertengespräche	mit Vertretern der Fachreferate der Ministerien (ML, MU), Vertretern der LWK und der Ämter für Landentwicklung
	Sekundärdaten	
k	Projektlisten 2000 - 2006	Name und Art des Verfahrens, Name und Anschrift des ZE, Projektinhalt, Projektkosten
	Liste der Verfahren im Flurbereinigungsprogramm NI	Name und Art des Verfahrens, Aufgaben, Größe, Jahreszahlen der Verfahrensschritte
n, o, r, s	Projektlisten 2000 - 2006	zuständiges AfL, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Status (PRIV, ÖFF), Name, Ort, Anschrift), Dorfname, Richtlinienziffer, kurze Projektbeschreibung, Finanzdaten
t1	Projektberichte	Darstellungen der Projektinhalte und -ergebnisse
t2	Projektlisten 2000 - 2006	Lage, Größe, inhaltliche Angaben, Finanzen
u1, u2	Projektlisten 2000 - 2006	Lage, inhaltliche Angaben, Finanzen
y	Informationen der LWK	Anzahl Teilnehmer, Beratungsinstitutionen, Art der Managementsysteme
alle	Literatur	verfügbare, themenbezogene Fachliteratur

Quelle: Eigene Darstellung (siehe Materialbandtexte zu einzelnen Maßnahmen).

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt die ursprünglich geplanten Ausgaben in den einzelnen Maßnahmen den tatsächlich getätigten Ausgaben laut Rechnungsabschluss der Zahlstelle gegenüber. In der Gesamtsumme der Artikel-33-Maßnahmen übersteigen die im Programmzeitraum getätigten Ausgaben das ursprünglich Geplante um mehr als 50 %. Dies ist auf Mehrausgaben in fast allen Maßnahmen zurückzuführen, vom Absolutbetrag her am deutlichsten in den Maßnahmen r und k. Hier hat das Land seine Strategie konsequent weiter verfolgt, frei werdende EAGFL-Mittel aus anderen Maßnahmen und auch Bundesländern flexibel in

vorab geplanten, öffentlichen Projekten des ländlichen Wegebaus, der Flurbereinigung und des Hochwasser- und Küstenschutzes, aber auch für Projekte des Tourismus einzusetzen.

Die im Vergleich zum Planansatz höchsten Ausgabensteigerungen sind jedoch in Maßnahme u eingetreten, in der als Folge der Hochwasserereignisse im Sommer 2002 großer Mehrbedarf angemeldet wurde. Die in PROLAND verausgabten Mittel für Maßnahme u sind in der Bilanz mehr als fünfmal so hoch wie ursprünglich geplant.

Die einzige den Planansatz deutlich unterschreitende Maßnahme ist n (Dienstleistungseinrichtungen), eine neue Maßnahme mit ohnehin geringem Mittelansatz, deren Nachfrage im Land offenbar überschätzt wurde.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

	Planansätze 2000 bis 2006 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		**Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		**Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz**	
Haushaltslinie	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung
k	114,07	57,04	210,85	105,42	185%	185%
n	3,65	1,82	1,22	0,61	33%	33%
o	261,34	130,67	291,61	145,81	112%	112%
r	133,05	66,52	254,82	127,40	192%	192%
s	11,75	5,87	18,95	9,48	161%	161%
t	61,08	30,54	56,69	28,35	93%	93%
u	13,88	6,94	71,08	35,55	512%	512%
y	0,00	0,00	4,91	2,46	-	-
Summe	***598,80***	***299,40***	***910,14***	***455,06***	***152%***	***152%***

Quellen: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Die Fördermittel innerhalb von PROLAND wurden in den finanzstärksten Maßnahmen o, k, r und u noch durch die Artikel-52-Maßnahmen ergänzt (vgl. Kap. 9.1.3). Tabelle 9.4 zeigt das Verhältnis zwischen den Gesamtausgaben dieser Maßnahmen in PROLAND und den Finanzansätzen ohne EU-Kofinanzierung nach dem Stand des Programmänderungsantrages 2004. Konsolidierte Zahlen zu den 2000 bis 2006 insgesamt ausgezahlten top-ups liegen nicht vor.

Tabelle 9.4: Öffentliche Mittel (Gesamtansatz 2000 bis 2006) für Artikel-33-Maßnahmen und Artikel-52-Maßnahmen

Maßnahme		Maßnahmen in PROLAND		Artikel-52-Maßnahmen		Gesamt
		Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil von Gesamt	Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil von Gesamt	Öff. Mittel (Mio. Euro)
k	Flurbereinigung	210,9	60%	138,0	40%	348,9
o	Dorferneuerung	291,6	81%	68,4	19%	360,0
r	Ländliche Infrastruktur	254,8	97%	8,1	3%	262,9
u	Küsten- und Hochwasserschutz	71,1	15%	416,5	85%	487,6

Quellen: Vgl. Tab. 9.3; ML (2005).

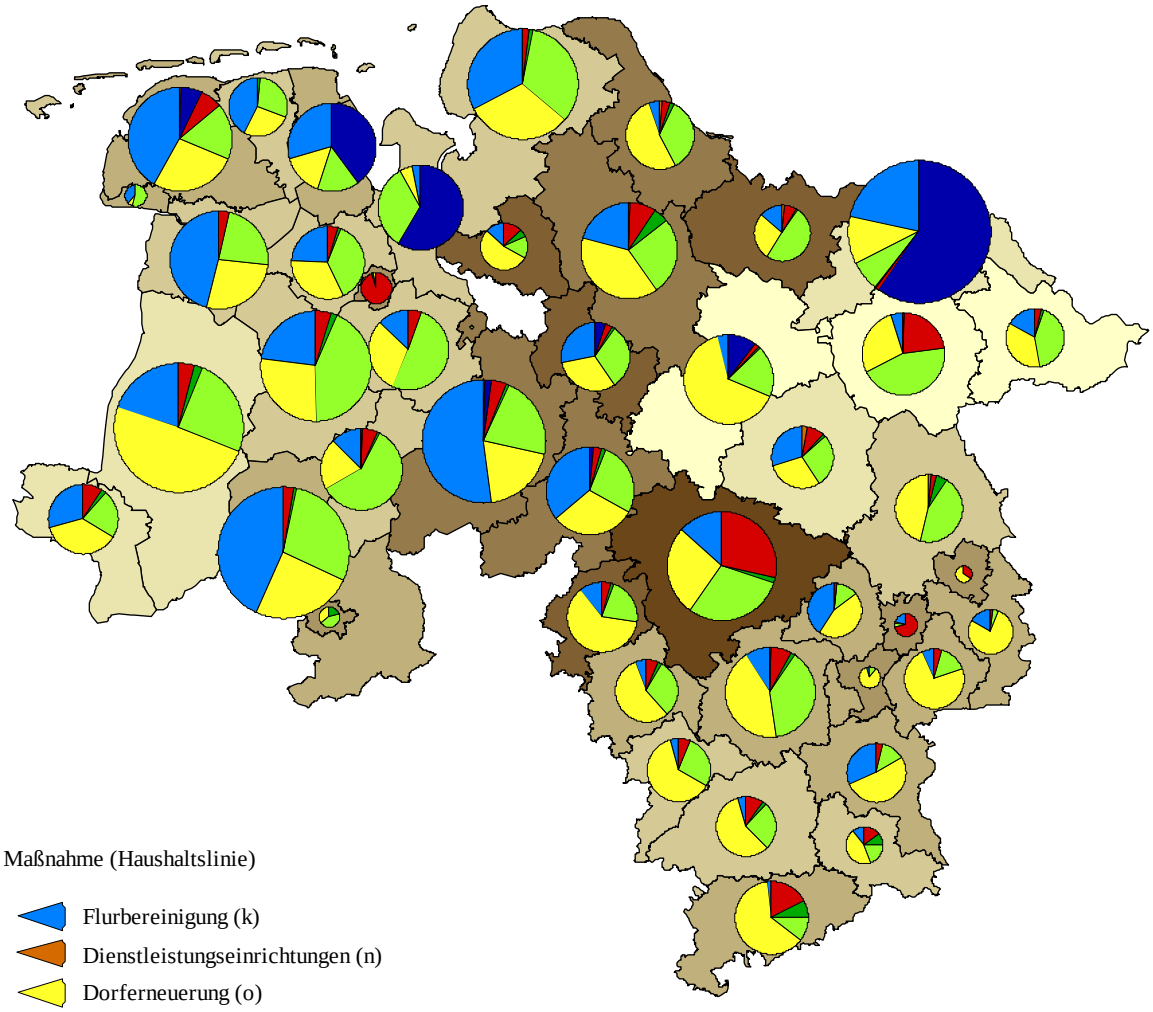
Es wird deutlich, dass insbesondere der Küsten- und Hochwasserschutz ganz überwiegend rein national finanziert wurde. Aber auch für Maßnahmen der Flurbereinigung und der Dorferneuerung wurden außerhalb von PROLAND große zusätzliche Mittelsummen aufgebracht. Dies zeigt den großen Stellenwert, den die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung für die Förderpolitik im zurückliegenden Programmzeitraum hatten.

9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Ergebnisse der Förderung der Artikel-33 Maßnahmen gegeben. Eine ausführliche Darstellung findet sich in den Materialbänden der einzelnen Maßnahmen.

Zunächst gibt Karte 9.1 einen Überblick über die regionale Verteilung der EAGFL-Fördermittel auf die niedersächsischen Landkreise vor dem Hintergrund der siedlungsstrukturellen Kreistypen. Im Durchschnitt sind in jeden der 46 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte rund 9,8 Mio. Euro EU-Mittel für Artikel-33-Maßnahmen geflossen. Die größte Summe entfiel auf den Landkreis Lüneburg mit 33 Mio. Euro, von denen mehr als die Hälfte (19,7 Mio. Euro) durch Hochwasserschutzmaßnahmen an der Elbe (Maßnahme u2) beansprucht wurden. Es folgen die Landkreise Osnabrück, Emsland und Diepholz mit jeweils 28 bis 24 Mio. Euro.

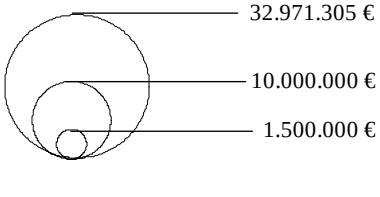
Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Maßnahme (Haushaltslinie)

- Flurbereinigung (k)
- Dienstleistungseinrichtungen (n)
- Dorferneuerung (o)
- Ländlicher Wegebau (r)
- Tourismus (s)
- Schutz der Umwelt (t)
- Hochwasser- und Küstenschutz (u)

EAGFL-Mittel (2000 bis 2006) in Euro



Siedlungsstrukturelle Kreistypen

- Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
- Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
- Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
- Kernstädte in verstädterten Räumen
- Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen
- Ländliche Kreise in verstädterten Räumen
- Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
- Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten (2000 bis 2006).

Die Ausgabenstruktur ist in den meisten Landkreisen durch ein starkes Gewicht auf den drei „großen“ Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau gekennzeichnet; allein in 28 Landkreisen entfielen mehr als 90 % der öffentlichen Mittel auf diese drei Maßnahmen.

Die Gesamtverteilung der Mittel folgt weniger der unterschiedlichen Besiedelungsdichte, sondern weist vielmehr Schwerpunkte in bestimmten Regionen v. a. im Norden und Westen des Landes auf. Dies gilt vor allem für die finanzstarken Maßnahmen Flurbereinigung und Ländlicher Wegebau. Die Gründe für diese Schwerpunktsetzung werden in den Materialbandkapiteln der Maßnahmen aufgezeigt. In der Dorferneuerung ist die Verteilung der Mittel etwas gleichmäßiger. Die EAGFL-Förderung in Maßnahme u war auf wenige Projekte innerhalb des niedersächsischen Küsten- und Hochwasserschutzprogramms konzentriert, wie auf der Karte auch deutlich erkennbar ist.

Es soll an dieser Stelle nochmals betont werden, dass die Karte lediglich die Finanzaufteilung in den EU-kofinanzierten Projekten zeigt. Rückschlüsse auf die Verteilung der gesamten Fördermittel einschließlich der Art. 52-Maßnahmen können daher nicht gezogen werden.

k – Flurbereinigung

Die Förderung von Maßnahmen der Flurbereinigung wurde in laufenden Verfahren genutzt, um notwendige Investitionen beschleunigt durchzuführen. Die EAGFL-Mittel wurden in insgesamt 282 Flurbereinigungsverfahren eingesetzt. 78 dieser Verfahren wurden im Programmzeitraum neu eingeleitet, 55 wurden rechtskräftig abgeschlossen. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschließlich auf die EAGFL-kofinanzierten Verfahren und sind nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt.

Alle Verfahren haben das Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft zu verbessern. Daneben, teilweise auch im Mittelpunkt der Verfahren, stehen weitere, außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen. So sind Aufgaben im Zusammenhang mit Naturschutz und Landschaftspflege in 95 % der Verfahren zu bearbeiten. Aufgaben im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung wurden in 41 % der Verfahren als Ziel genannt, überörtlicher Verkehr in 40 %. Im Durchschnitt umfasst der Aufgabenverbund 3,7 zu erledigende Aufgaben pro Verfahren.

Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 1.445 ha groß, bei einer großen Streubreite von 63 bis 6.259 ha. Die geförderten Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 407.000 ha, davon sind rund 323.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Insgesamt sind bzw. waren rund 9.800 landwirtschaftliche Betriebe als Flächenbewirtschafter in den geförderten Verfahren beteiligt. Damit wurden etwa 12 % der niedersächsischen LF und

18 % der landwirtschaftlichen Betriebe im Programmzeitraum durch ein gefördertes Flurbereinigungsverfahren erreicht.

In den 282 Verfahren wurden Maßnahmen mit einer förderfähigen Gesamtsumme von 216 Mio. Euro mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Der Besonderen Dienstanweisung des ML (2002) folgend, wurden hiermit fast ausschließlich Wegebaumaßnahmen finanziert, daneben in geringem Umfang (1,9 % der Gesamtsumme) Maßnahmen der Kulturlandschaft und Erholung. Alle anderen in der Flurbereinigung geförderten Projektarten wurden außerhalb von PROLAND als Artikel-52-Maßnahmen finanziert. Ungeachtet dieser finanztechnischen Abgrenzung von Projektarten ist in der Evaluation der Output der Verfahren insgesamt von Bedeutung.

Dieser Output kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden:

Das **Bodenmanagement** hat in Bezug auf die Landwirtschaft das Ziel, die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Bezug auf Größe, Form, Lage im Raum und Erreichbarkeit für die Betriebe möglichst günstig zu gestalten. Nach Befragungsergebnissen beteiligter Landwirte wurde die Größe der zusammenhängend bewirtschafteten Ackerschläge in den Verfahren um 47 % erhöht, die Größe der Grünlandschläge um 18 %. Auch die Schlaglängen wurden nennenswert erhöht, ebenso die Hof-Feld-Entfernungen verringert.

Die Leistungen des Bodenmanagements für nichtlandwirtschaftliche Zielsetzungen (v. a. Lösung von Nutzungskonflikten sowie fachspezifische Ziele) wurden in den 73 näher untersuchten Verfahren für 4,4 Zielgruppen pro Verfahren als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Insbesondere für Ziele des Naturschutzes, des überörtlichen Verkehrs und den kommunalen Gemeinbedarf, aber auch für weitere Zielsetzungen (Wasserwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Erholung) wurden durchschnittlich 106 ha pro Verfahren (8,4 % der Verfahrensfläche in der Stichprobe) an außerlandwirtschaftliche Zielgruppen zugeteilt.

Der **Bau gemeinschaftlicher Anlagen** umfasst Wegebau- und wasserbauliche Maßnahmen, weitere gemeinschaftliche Bauten, Maßnahmen der Dorferneuerung sowie der Landschaftsgestaltung. Eine zentrale Aufgabe in den meisten Verfahren ist die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes. In den 73 Verfahren der Stichprobe wurden im Durchschnitt 17,4 km Weg (1,5 km je 100 ha Verfahrensfläche) ausgebaut, davon 56 % als Asphaltweg, 9 % als Betonspurbahn und 32 % in gering versiegelnder Bauweise ohne oder mit hydraulischen Bindemitteln.

In vielen Verfahren wurden weitere gemeinschaftliche Baumaßnahmen (u. a. Beregnungsanlagen, Lehrpfade, Maßnahmen an einer Wassermühle oder einem Aussichtsturm) durch-

geführt. Maßnahmen der Dorferneuerung in 35 Verfahren umfassten v. a. die Neugestaltung von Straßen und Plätzen, aber auch Maßnahmen an ortsbildprägenden Gebäuden.

In allen Stichprobenverfahren wurden biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, die nur zu einem geringen Teil gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung erforderlich gewesen wären. Im Mittel wurden pro Verfahrensgebiet 4,3 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen (z. B. Feldgehölze, Obstwiesen, Stillgewässer, Sukzessionsflächen) und etwa 0,4 km lineare Gehölzpflanzungen über die erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. In 33 von 41 untersuchten Verfahrensgebieten wurden Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen mit einer Gesamtlänge von 111,4 km im Vordergrund.

n – Dienstleistungseinrichtungen

In der gesamten Programmlaufzeit wurden 19 Förderfälle mit Gesamtkosten in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen. Diese Förderfälle verteilten sich auf 14 Einrichtungen; bei drei Einrichtungen wurden mehrere Teilprojekte gefördert.

Die Förderfälle teilen sich wie folgt auf die verschiedenen Fördergegenstände auf:

– acht Förderfälle „Einrichtung von Dorf-/Nachbarschaftsläden“,
– fünf Förderfälle „Informations- und Kommunikationstechnik“ sowie
– sechs Förderfälle „Einrichtung ländlicher Dienstleistungsagenturen“.

Insgesamt zeigt sich bei dieser Maßnahme eine große inhaltliche Bandbreite an Projekten. Beginnend mit Hofläden über Dorfläden in gemeinnütziger Trägerschaft, die Förderung von EDV-Einrichtungen bis hin zu regionalen und überregionalen Projekten wie einer ländlichen Dienstleistungsagentur für Regionalvermarktung und der Umnutzung des Amtshofs Eicklingen zu einem Informations- und Kompetenzzentrum wird eine weite Spanne deutlich.

o – Dorferneuerung

In der Programmlaufzeit wurden innerhalb der gesamten Maßnahme 5.495 Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von zusammen rund 407 Mio. Euro abgeschlossen. Die nachfolgende Beschreibung der inhaltlichen Ausrichtung erfolgt teilweise getrennt nach den Teilbereichen „Dorferneuerung“, nachfolgend DE abgekürzt, und „Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume“, bzw. „Orts- und Landschaftsbild sowie kulturelles Erbe“, nachfolgend ETLR abgekürzt. Der Anteil von ETLR bzw. Orts- und Landschaftsbild/kulturelles Erbe liegt bezüglich der Projektanzahl bei 33 % und bezogen auf die förderfähigen Kosten bei 42 %.

Tabelle 9.5 zeigt in einer Übersicht die Häufigkeitsverteilung der Projektkategorien innerhalb der Maßnahme. Dies erfolgt in Anlehnung an die Kategorisierung der Fördergegenstände in den jeweils zugrunde liegenden Richtlinien.

Tabelle 9.5: Häufigkeit der Förderfälle und Verteilung der förderfähigen Projektkosten nach Projektkategorien der Maßnahme o

	Förderfähige Kosten (FFK)		EAGFL-Mittel			
	Summe Mio. €	Anteil	Summe Mio. €	Anteil	Förder-fälle	Durchschn. FFK pro Förderfall
Dorferneuerung						
Innerörtliche Verkehrsverhältnisse	97,8	42%	47,1	55%	860	113.726
Erhalt/Gestaltung land- u. forstw. Bausubstanz	33,5	14%	5,9	7%	1030	32.508
Kleinere Bau- und Erschließungsmaßnahmen	29,3	12%	6,6	8%	651	45.004
Verbesserung der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen	27,7	12%	13,3	16%	357	77.647
Dörfl. Dienstleistungseinrichtungen u. Gemeinschaftsanlagen	21,0	9%	6,3	7%	250	83.944
Umnutzung	7,4	3%	1,9	2%	68	109.153
Anpassung/Schutz/Einbindung land- u. forstw. Bausubstanz	7,2	3%	1,1	1%	251	28.730
Erhalt/Gestaltung nicht nach GAK förderf. Bausubstanz	4,1	2%	1,1	1%	113	36.004
Abwehr von Hochwasser	1,8	1%	0,8	1%	20	91.500
Sonstige	4,8	2%	1,7	2%	76	63.572
Summe	**234,7**		**85,9**		**3.676**	**63.834**
ETLR						
Erhalt/Gestaltung von landschaftstypischer Bausubstanz	86,8	50%	27,9	42%	1200	72.331
Ausbau/Gestaltung Straßen, Wege, Plätze	36,3	21%	17,2	26%	217	167.371
Heimathäuser, typische Dorftreffpunkte	13,3	8%	6,1	9%	72	184.164
Information über Tradition/ländliches Leben	8,7	5%	3,5	5%	50	173.427
Umnutzung	6,8	4%	2,5	4%	46	147.763
historische Gärten, regionaltypische Anlagen	5,2	3%	2,0	3%	68	76.114
Anlagen, die in besonderer Weise den landschaftstypischen Charakter herstellen	4,1	2%	1,9	3%	32	127.211
Gewässer, Wasserflächen, Randbereiche	3,6	2%	1,6	2%	34	107.316
Sonstige	7,2	4%	3,2	5%	100	71.644
Summe	**171,9**		**65,7**		**1.819**	**94.505**

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Förderdaten.

Innerhalb des Teilbereichs **Dorferneuerung** waren besonders drei Projektkategorien dominant:

– Bezüglich der Anzahl der Förderfälle dominierten die Projekte zur Erhaltung und Gestaltung (ehemals) land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter (1.030 Projekte). Inhalt der Projekte waren vor allem Arbeiten an Dächern, Fenstern und Fassaden.

– Beim Anteil an den förderfähigen Kosten und den eingesetzten EU-Mitteln dominierte eindeutig die Projektkategorie „Innerörtliche Verkehrsverhältnisse“. Mehr als die Hälfte der eingesetzten EU-Mittel und jedes vierte Projekt entfielen auf diese Kategorie. Die Verkehrsprojekte wurden fast ausschließlich von öffentlichen Projektträgern durchgeführt und beinhalteten Ausbau, Umgestaltung und Sanierung von Straßen und Plätzen in den Dörfern.

– Ähnlich viele Projekte zählten zur Kategorie der kleineren Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters, auf die 12 % der förderfähigen Kosten entfielen. Hier wurden neben Arbeiten an Gebäuden solche auf Hofflächen, an Einfriedungen, Wegen, Beleuchtung usw. durchgeführt. Diese Projekte wurden allerdings nur in den ersten Programmjahren umgesetzt.

Innerhalb des Teilbereichs **ETLR** waren Projekte zur Erhaltung und Gestaltung landschaftstypischer Bausubstanz noch deutlicher in der Überzahl. Zwei Drittel aller ETLR-Projekte und die Hälfte der förderfähigen Kosten gehörten zu dieser Kategorie. Diese Projekte beinhalteten Arbeiten an einer Vielzahl unterschiedlichster Gebäude, z. B. Mühlen, Kirchen, Pfarrhäuser, Museen, Backhäuser, historische Schulen usw. Mit Abstand folgten Projekte zum landschaftstypischen Ausbau und zur Gestaltung von Straßen, Plätzen und Wegeverbindungen. Insgesamt bot die Förderung gemäß ETLR eine sehr große Bandbreite an möglichen Projektarten. Geförderte Projekte aus den letzten Jahren waren z. B. die Wiederherstellung eines Landschaftsparks, die Erfassung und Dokumentation von Kulturlandschaften, die Einrichtung eines Trinkwasserpfades oder die Errichtung von Aussichtstürmen. ETLR-Projekte hatten teilweise auch einen touristischen Bezug, z. B. wenn Museen, Rundwege oder Ähnliches gefördert wurden.

Bei den **Zuwendungsempfängern** waren die dominierenden Gruppen Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Sonstige Private und Landwirte bzw. Handwerksbetriebe). Andere Kategorien, wie z. B. Vereine, Kirchen oder sonstige Personen des öffentlichen Rechts, spielten nur eine untergeordnete Rolle. Von der Anzahl der Projekte her lag der Schwerpunkt bei Privatpersonen. Der größere Anteil der förderfähigen Kosten entfiel jedoch auf die Gebietskörperschaften. Dies ist vor allem auf die Projekte im innerörtlichen Verkehrsraum zurückzuführen, die im Durchschnitt hohe Kosten verursachten.

r – Ländliche Infrastrukturmaßnahmen

In **Maßnahmenteil A** (Neubau befestigter oder Befestigung vorhandener Verbindungswege und landwirtschaftlicher Wege) wurden im Betrachtungszeitraum insgesamt 3.468 Projekte abgeschlossen. Insgesamt wurden dabei rund 3.905 km ländliche Wege ausgebaut.

Bei den Zuwendungsempfängern lassen sich zwei große Gruppen unterscheiden, die regional verschieden stark vertreten waren. Der weit überwiegende Teil der Projekte (cirka 79 % der Gesamtstrecke), v. a. im Norden und Westen des Landes, wurde von Gebietskörperschaften durchgeführt. 621 unterschiedliche Kommunen haben zum großen Teil mehrfach am Förderprogramm teilgenommen und im Durchschnitt 5,0 km Weg pro Zuwendungsempfänger ausgebaut.

Rund 21 % der Wegstrecke wurden von 414 unterschiedlichen Zweckverbänden ausgebaut, die vorwiegend in Südniedersachsen Träger der ländlichen Wege sind. Der Umfang der Maßnahmen war bei dieser Gruppe mit 1,9 km Weg je Zuwendungsempfänger deutlich geringer.

Es wurden nahezu ausschließlich vorhandene Wege ausgebaut. Bei den Bauweisen überwog die Asphaltdecke mit 88 % der Gesamtstrecke, nur 10 % wurden mit gering versiegelnden Bauweisen ausgebaut. Bei den Zweckverbänden war der Anteil der Bauweisen ohne Bindemittel mit 36 % überdurchschnittlich hoch.

Die Wege beider Gruppen wurden in erster Linie für den landwirtschaftlichen Verkehr ausgebaut. Bei den weiteren Nutzergruppen gibt es aber deutliche Unterschiede. Während nach Angaben der Kommunen 64 % der geförderten Wegstrecke von Pkw genutzt werden, 53 % von Radfahrern und immerhin 15 % von Schulbussen, werden die Wege der Zweckverbände vor allem auch durch Fußgänger (40 %) und Radfahrer (33 %) genutzt, während Pkw nur rund 10 % der Wegstrecke befahren. Die unterschiedliche Bedeutung der multifunktionalen Nutzung ländlicher Wege ist v. a. auf regionale Unterschiede in der Siedlungsstruktur (Streulagen im Norden und Westen des Landes, Haufendörfer im Süden) zurückzuführen.

In **Maßnahmenteil B** wurden insgesamt lediglich fünf landwirtschaftliche Gemeinschaftsanlagen (drei Waschplätze, ein Getreidelager, eine Rapsmühle) gefördert, die eine förderfähige Gesamtsumme von 0,5 Mio. Euro hatten.

s – Ländlicher Tourismus und ländliches Handwerkswesen

In **Teil A (Förderung des ländlichen Tourismus)** und **Teil B (Förderung des ländlichen Handwerkswesens)** wurden in den Jahren 2000 bis 2006 insgesamt 240 Projekte abgeschlossen.

Der größte Anteil der Projekte (146 Projekte, 61 % der Fördersumme) entfiel auf die Kategorie „Rad-, Reit- und Wanderrouten“. Darin waren laut Projektbeschreibungen sowohl die Konzeptionierung (Erstellung von Rad- und Reitwegekonzepten) als auch der Ausbau (z. B. Beschilderung, Bau von Wegen, Kartenerstellung) aller Arten von Routen enthalten. Der zweite Schwerpunkt lag mit 80 Projekten und 31 % der Fördersumme bei den „Ergänzenden Einrichtungen zur Förderung des Tourismus“. Beispiele für die sehr unterschiedlichen Projekte in diesem Bereich sind ergänzende Ausstattungen von Rad- und Wanderwegen, aber auch die Schaffung neuer Freizeitangebote wie die Einrichtung einer Treidelschifffahrt oder eines Wassererlebnisbereichs. Darüber hinaus wurden auch Maßnahmen zur Vermarktung (Tourismusbroschüre, Infoterminal) gefördert.

In der Kategorie „Einrichtung ländlicher Handwerksstätten“ wurden elf Projekte gefördert, z. B. eine Stellmacherwerkstatt, eine Backstube und eine Museumswerkstatt für ein Landwirtschaftsmuseum. Die Kategorie „Modernisierung und Ausbau von Gästezimmern und Ferienwohnungen“ war mit nur einem Projekt vertreten. Die geringe Nachfrage in diesen Kategorien kann darauf zurückgeführt werden, dass Maßnahme s (mit Ausnahmen) auf öffentliche Zuwendungsempfänger beschränkt war. Gästezimmer, Ferienwohnungen und auch Handwerksbetriebe werden jedoch in der Regel von privaten Trägern betrieben.

Bei den Zuwendungsempfängern stellten die Gebietskörperschaften mit 86 % der Projekte und 93 % der eingesetzten EU-Mittel den größten Anteil. Daneben wurden in geringem Umfang auch gemeinnützige Vereine (5 % der Projekte) und private Träger (6 % der Projekte) gefördert. Andere Träger wie Zweckverbände und Kirchen waren kaum von Bedeutung.

Regionale Schwerpunkte der Förderung waren die Landkreise Göttingen, Rotenburg (Wümme) und Emsland, in denen zusammen mehr als ein Drittel aller EU-Mittel in dieser Maßnahme verausgabt wurde.

Knapp 50 % der Projekte wurden in Gemeinden realisiert, in denen der Tourismus eine bedeutende wirtschaftliche Rolle spielt, aber nicht der wichtigste Wirtschaftszweig ist. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger wird der größte Teil der geförderten Projekte in erster Linie von Tagestouristen sowie der lokalen Bevölkerung genutzt, und nur ein kleinerer Teil wird vorrangig von Touristen mit längerer Aufenthaltsdauer in Anspruch genommen.

Der **Maßnahmenteil C (Gartenkulturcentrum)** wurde schon 2003 abgeschlossen und umfasste bauliche Maßnahmen in der Parkanlage „Park der Gärten“ sowie die Erweiterung der Gehölzsammlung (Arboretum) des Niedersächsischen Gartenkulturcentrums (GKC) Bad Zwischenahn.

t1–- Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft

Mit der Maßnahme wurden verschiedene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben gefördert, die sich mit ausgesuchten Problembereichen landwirtschaftlicher Emission und Immission befassen. Maßnahme t1 gliederte sich in vier einzelne Projekte, die teilweise wiederum mehrere Projektteile beinhalteten:

In Projekt I **POLARIS** wurde die Entwicklung und Einführung eines landwirtschaftlichen Rauminformationssystems gefördert, das Software und Anwendungsmodule für zahlreiche landwirtschaftliche Aufgabenstellungen (z. B. Nährstoff-, Pflanzenschutz-, Gewässerschutz-Management) bietet. Das Projekt wurde von der LWK Hannover durchgeführt und bis zum Projektabschluss 2004 mit rund 1,4 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert.

Das Projekt II **Untersuchungsprogramm zur Bewertung von Bioaerosolen** umfasste drei Teilprojekte, die sich mit gesundheitlichen Auswirkungen von Stallabluft auf die Anwohner in der Umgebung großer Intensivtierhaltungsanlagen befassten. Die Untersuchungen in unterschiedlichen wissenschaftlichen Einrichtungen wurden 2004 bzw. 2005 abgeschlossen und mit insgesamt 0,7 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert.

Träger des Projekts III **Informationen für Tierproduzenten** war die LWK Weser-Ems, die mit 0,5 Mio. Euro EU-Förderung bis 2006 folgende Teilprojekte durchführte:

III.A Entwicklung von Beratungsempfehlungen zu unterschiedlichen Aspekten bei der Tierhaltung (Freilandhaltung von Legehennen, Milchviehhaltung, Schweinemast),

III.B Errichtung eines Außenklimastalls und einer Ferkelaufzuchthütte in der Schweinehaltungs-Versuchsstation der LWK.

Inhalt von Projekt IV war der Bau eines **Speicherbeckens** für teilgereinigtes Prozesswasser der Zuckerfabrik Uelzen, das im Herbst anfällt und bis zur Verregnung im folgenden Frühjahr zwischengelagert wird. Im Frühsommer 2004 erfolgte eine erste Beregnung mit dem nährstoffreichen Wasser durch eigens bereitgestellte Düsenwagen. Die Investition des Abwasserverbandes Uelzen wurde 2004 abgeschlossen und mit rund 1 Mio. Euro aus dem EAGFL gefördert.

t2 – Naturschutz und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten

Im Rahmen von Maßnahme t2 wurden im Programmzeitraum insgesamt 43,2 Mio. Euro öffentliche Mittel, davon die Hälfte aus dem EAGFL, eingesetzt. Die Mittel verteilten sich je etwa zur Hälfte auf die Teilmaßnahmen „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“ und „Naturnahe Gewässergestaltung“.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** wurden insgesamt 23,4 Mio. Euro verausgabt. Während in den Jahren 2000 bis 2002 der Flächenkauf

mit 84 % der eingesetzten Mittel im Vordergrund stand, wurden in den folgenden Jahren zunehmend biotopgestaltende Maßnahmen und Projekte zur Förderung des Naturerlebens umgesetzt. Tabelle 9.6 zeigt die Aufteilung der Fördermittel auf einzelne Fördergegenstände. Hier wird unterschieden zwischen der „Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung“, die auf allen naturschutzfachlich wertvollen Flächen eingesetzt werden kann (Zuwendungsempfänger: Kommunen, Verbände etc.), und der „Verwaltungsvorschrift Naturschutz“, die auf Natura 2000-Flächen beschränkt ist (Zuwendungsempfänger: Land Niedersachsen).

Der Anteil des Flächenkaufs an der Gesamtfördersumme betrug über den gesamten Zeitraum etwa 58 %. Im Rahmen der Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung konnten 705 ha für den Naturschutz gesichert werden, im Rahmen der Verwaltungsvorschrift Naturschutz wurden 1.812 ha erworben.

Tabelle 9.6: Fördergegenstände und öffentliche Mittel (2000 bis 2006) in der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“

Projektart	Öffentliche Mittel (Mio. Euro)	
	Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung	Verwaltungsvorschrift Naturschutz
Kauf von Flächen	4,36	9,28
Pacht von Flächen	0,01	0,02
Ablösung bestehender Nutzungsrechte	0,47	-
Schutz-, Instandhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen	3,20	1,18
Erwerb oder Bau von Ställen, Kompostplatten sowie Herrichtung von speziellen Einrichtungen	0,66	-
Erstellung und Umsetzung von Konzepten zur Besucherlenkung	1,77	0,19
Erstellung von Planungen und Konzepten	0,34	-
Bestandserhebungen, Monitoring	0,09	-
nicht zuzuordnen, mehrere Fördertatbestände	1,80	0,03

Quelle: Eigene Berechnung nach Projektlisten.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung** wurden im betrachteten Zeitraum insgesamt 19,84 Mio. Euro verausgabt. Zuwendungsempfänger waren Unterhaltungsverbände, Gebietskörperschaften sowie der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Schwerpunkt hinsichtlich der Anzahl der Projekte wie auch des Finanzvolumens war die Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit von Gewässern, für die insgesamt 166 ökologische Barrieren beseitigt wurden. Auf einer Gesamtlänge von 43,8 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen. Zudem wurden insgesamt ca. 126 ha Flächen erworben und zu Gewässerrandstreifen umgewidmet.

u1 – Küstenschutz

Mit Maßnahme u1 wurden einzelne Vorhaben aus dem langfristig angelegten, im Rahmen der GAK geförderten Niedersächsischen Küstenschutzprogramm mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden mit Förderung aus PROLAND die folgenden Projekte in Teilabschnitten durchgeführt:

(1) Deicherhöhung und -verstärkung von Beckmannsfeld bis Hohenbrake (Augustgrodendeich), Landkreis Wesermarsch. Länge 14,1 km, Fertigstellung 2008, Gesamtkosten bislang 32,6 Mio. Euro (davon 7,0 Mio. Euro aus dem EAGFL);

(2) Deicherhöhung und -verstärkung zwischen Harlesiel und Schillig (Elisabethgrodendeich), Landkreis Friesland. Länge 11,6 km, Fertigstellung voraussichtlich 2015, Gesamtkosten bislang 14,6 Mio. Euro (davon 5,1 Mio. Euro aus dem EAGFL).

u2 – Hochwasserschutz im Binnenland

Mit Maßnahme u2 wurden einzelne Maßnahmen zum Hochwasserschutz im Binnenland, der ebenfalls im Rahmen der GAK gefördert wird, mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Mit dem Programmänderungsantrag in Folge der Hochwasserereignisse des Jahres 2002 wurde die PROLAND-Förderung in diesem Maßnahmenbereich deutlich erweitert. Folgende Projekte wurden im betrachteten Zeitraum durchgeführt:

(1) Verbesserung des Hochwasserschutzes am Knockster Tief (I. Entwässerungsverband Emden) im Landkreis Aurich. Länge 2,8 km, Gesamtförderung 3,4 Mio. Euro (davon 1,2 Mio. Euro aus dem EAGFL), Projektabschluss 2004.

(2) Schutz vor Hochwasserüberschwemmungen durch den Ausbau von 23 km Elbdeichen im Bereich des Neuhauser Deich- und Unterhaltungsverbandes, Landkreis Lüneburg. Gesamtkosten 42,6 Mio. Euro (davon 19,7 Mio. Euro aus dem EAGFL). Die vordringlichen Maßnahmen konnten damit abgeschlossen werden, doch auf weiteren 15 km entspricht der Elbdeich noch nicht dem heutigen Stand der Technik.

(3) Verstärkung der Weserdeiche im Bereich des Mittelweserverbandes im Landkreis Nienburg. Gesamtkosten 16 Mio. Euro, davon bisher 2,2 Mio. Euro (0,9 Mio. Euro aus dem EAGFL) verausgabt.

(4) Deichverstärkung, -erhöhung, Bau eines Schöpfwerkes und eines Entwässerungsgrabens im Bereich Rethem (Unteraller), Landkreis Soltau-Fallingbostel. Förderung bislang 3,5 Mio. Euro, davon 1,2 Mio. Euro aus dem EAGFL.

y – Einzelbetriebliche Managementsysteme

Ziel dieser Maßnahme war die Förderung von Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Betriebsmanagementsystemen. In den Jahren 2005 und 2006 haben insgesamt 9.853 Betriebe die Förderung in Anspruch genommen. Die hierzu erforderlichen

Beratungsaufträge erteilten die Landwirte in diesen beiden Jahren zu 78 % der Förderfälle den Beratungsringen, zu 13 % den sonstigen Beratungsanbietern wie Ingenieur- und Unternehmensberatungsbüros sowie den Kreislandvolkverbänden und zu 9 % der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Die durchschnittlich ausgezahlten Zuwendungen beliefen sich im Jahr 2005 auf 498 Euro und im Jahr 2006 auf 497 Euro pro Betrieb. Sie lagen damit weit unter dem Höchstbetrag von 1.200 Euro.

Von den unterschiedlichen anerkannten Einzelbetrieblichen Managementsystemen verwendeten 96 % der Betriebe das „Betriebliche-Management-System für landwirtschaftliche Untenehmen in Niedersachsen“ (BMS), 1,3 % verwendeten „Mein Biohof“ und 2,5 % das „Qualitäts-Management-System für die Landwirtschaft“ (QMS). Systeme der Aufbaustufe nach Nr. 2.2.2 des GAK-Rahmenplans wurden bisher nicht gefördert.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Untersuchung der administrativen Umsetzung stellte einen Schwerpunkt zur Halbzeitbewertung da. In der Ex-post-Bewertung wurden in den meisten Maßnahmen keine weiteren Untersuchungsschritte hierzu durchgeführt.

In **Maßnahme s** (Fremdenverkehr) wurden die Zuwendungsempfänger nochmals zu ihrer Zufriedenheit mit dem Förderverfahren befragt. Im Vergleich zur vorhergehenden Erhebung hat der Anteil der (sehr) Zufriedenen zugenommen, der Anteil der (sehr) Unzufriedenen dagegen abgenommen. Diese positive Entwicklung deutet darauf hin, dass die Verwaltungsabläufe mit zunehmender Erfahrung besser und reibungsloser funktioniert haben. Allerdings waren weiterhin relativ viele Befragte unzufrieden mit den Aspekten, die terminliche Vorgaben (insbesondere für die Endabrechnung) betrafen.

In **Maßnahme t2** (Naturnahe Gewässergestaltung) wurde von Zuwendungsempfängern das Erstattungsprinzip kritisiert, aufgrund dessen der Gesamtbetrag der Investition über Kredite vorzufinanzieren ist. Dies ist bei Antragstellern mit geringem Eigenkapital (z. B. Verbände) mit hohen Kapitalkosten verbunden. Auch muss der Eigenanteil aus Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers finanziert werden und darf nicht von Dritten übernommen werden. Durch diese Regeln wird der Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger, der gemäß den GAK-Grundsätzen ohnehin auf Gebiets- und andere Körperschaften beschränkt ist, de facto weiter eingeschränkt.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Dabei werden im Gegensatz zur Halbzeitbewertung nur noch die für die Maßnahmen relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Hintergründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden in der Halbzeitbewertung ausführlich diskutiert. Sie werden daher nicht noch einmal aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen können den jeweiligen Materialbänden entnommen werden.

Zunächst erfolgt in den folgenden Abschnitten für jede Bewertungsfrage eine zusammenfassende Beantwortung, an die sich eine etwas ausführlichere Darstellung zu den einzelnen Kriterien anschließt.

9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Die Artikel-33-Maßnahmen zielten ganz überwiegend auf Infrastrukturprojekte und investive Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger, deren Einkommenseffekte nur schwer zu messen und zuzuordnen waren. Direkte Einkommenseffekte durch Förderung einzelner Unternehmen waren eher die Ausnahme. Dementsprechend waren die quantifizierbaren Einkommenswirkungen relativ gering:

- Positive Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen hatte v. a. die Flurbereinigung. Die errechneten 28 Euro pro Jahr und Hektar flurbereinigter LF bzw. 9 Mio. Euro pro Jahr stellen nur einen Teil der Gesamt-Einkommenseffekte dar, die aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht voll quantifizierbar waren. Die Einkommenswirkungen des ländlichen Wegebaus waren ebenfalls nicht quantifizierbar.
- Direkte Einkommenswirkungen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung sind durch Projekte der Dorferneuerung entstanden, vereinzelt als Einkommenssteigerung geförderter Personen, aber mehr noch durch Schaffung neuer Arbeitsplätze in Folge von geförderten Projekten.

– Indirekte Einkommenswirkungen entstanden vor allem über eine Steigerung der Attraktivität der Regionen als Tourismusstandort. Hierzu hat vor allem die Maßnahme Tourismus, aber auch Flurbereinigung und Dorferneuerung Beiträge geleistet.

Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Flurbereinigung hat positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte, indem sie die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft in einem umgrenzten Gebiet verbessert und so eine Senkung der Produktionskosten bewirkt. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitieren.

Nach überschlägigen Berechnungen aufgrund der Angaben von 103 befragten Landwirten wurden allein durch die Verbesserung der Schlagstrukturen unmittelbare Kostenersparnisse von durchschnittlich 28 Euro je Hektar und Jahr erzielt. Pro Betrieb errechneten sich dabei Einkommenswirkungen von 1.200 Euro pro Jahr, wobei die Streubreite zwischen 8.500 Euro Kostensenkung und 1.500 Euro Kostensteigerung lag. Aus- und Neubau der Wege in der Flurbereinigung führten zu weiteren direkten Einkommenseffekten durch Transportkostenersparnisse, die sich aber nicht quantifizieren ließen.

Mittelbare Einkommenseffekte entstehen in den Folgejahren nach der Besitzeinweisung bzw. dem Wegebau dadurch, dass einzelne, zukunftsorientierte Betriebe aufgrund der neuen Bedingungen Anpassungsreaktionen vornehmen. Deutliche Hinweise auf solche Einkommenswirkungen gab es in der Landwirtebefragung, sie waren jedoch nicht quantifizierbar.

Allein die quantifizierbaren Einkommenswirkungen summieren sich auf mehr als 9 Mio. Euro pro Jahr für die niedersächsischen Landwirte. In der Befragung gaben 73 % der Landwirte an, die Flurbereinigung habe sich für sie trotz der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und vielfachen sonstigen Belastungen gelohnt.

Die Maßnahme **Ländlicher Wegebau** hat zur Verbesserung der Wegstrecken beigetragen, die Landwirte zur Bewirtschaftung ihrer Flächen nutzen. Einkommenseffekte durch den Ausbau eines einzelnen Weges sind nur schwierig zu quantifizieren. Der Ausbauzustand des Wegenetzes in seiner Gesamtheit ist dagegen von erheblicher Bedeutung für die Rentabilität der Landwirtschaft, wie in Modellkalkulationen gezeigt wurde.

Die Nutzung von **Einzelbetrieblichen Managementsystemen** soll die Landwirte bei der Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen unterstützen. Hierdurch können Kürzungen der Direktzahlungen aufgrund von Cross-Compliance-Verstößen vermieden und

das Einkommen der Landwirte stabilisiert werden. Ob solche Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, konnte aufgrund der kurzen Laufzeit der Förderung nicht bewertet werden.

Kriterium IX.1-2. Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Direkte Einkommenswirkungen aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten sind vereinzelt in der **Dorferneuerung** entstanden. Von 92 befragten privaten Zuwendungsempfängern haben vier angegeben, dass sich ihr Einkommen als Folge des geförderten Projekts (z. B. Umnutzung von Hofgebäuden zu gewerblichen Zwecken) verbessert hat. Dorferneuerung und ETLR haben darüber hinaus zur Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze geführt (vgl. Frage IX.3), die für die neu Beschäftigten ebenfalls Einkommenswirkung haben.

Indirekte Einkommenswirkungen haben die Artikel-33-Maßnahmen bewirkt, indem sie die Attraktivität des ländlichen Raums (z. B. über den Bau touristisch nutzbarer Wege und Anlagen, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnstandortqualität) gesteigert haben. Von den befragten (ausschließlich öffentlichen) Zuwendungsempfängern der Maßnahme **Tourismus** haben 23 % angegeben, dass durch das geförderte touristische Projekt bereits Einkommenseffekte in der Region verzeichnet wurden, und weitere 47 % erwarteten solche Effekte für die Zukunft. Von den meisten Befragten wurde angegeben, dass sie eine verbesserte Auslastung und Belebung der örtlichen Gastronomie durch steigende Gästezahlen erwarteten, in geringerem Umfang wurde eine Zunahme der Übernachtungszahlen erwartet. Ein Drittel der Befragten hatte zudem Hinweise auf private Folgeinvestitionen in den Bereichen Gastronomie, Beherbergung und Service. Die Einschätzung der Zuwendungsempfänger wurde durch die Tourismusstudie bestätigt, die u. a. einen deutlichen Zusammenhang zwischen positiven Einkommensentwicklungen der befragten Übernachtungsanbieter und einem guten Zustand bzw. Verbesserungen des Rad- und Wanderroutennetzes sowie Verbesserungen in den überbetrieblichen Vermarktungsaktivitäten gezeigt hat.

Die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Fallstudie „Region“ hatte auch die Quantifizierung indirekter Einkommenswirkungen zum Ziel. Die Studie ergab deutliche Hinweise auf die positiven Wirkungen u. a. von **Flurbereinigung** und **Dorferneuerung**, diese ließen sich aber nicht quantifizieren.

9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist das herausragende Wirkungsfeld der Dorferneuerung, spielte aber auch in weiteren Artikel-33-Maßnahmen eine Rolle. Drei sehr unterschiedliche Kriterien sind für die Beantwortung der Frage vorgegeben.

Die Verringerung der Abgelegenheit hat in Niedersachsen nur eine eingeschränkte Bedeutung, da es nur wenige Teilräume gibt, die als abgelegen bezeichnet werden können. Durch die geförderten Projekte der Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau wurden in allen Regionen Niedersachsens Transporte und Wege für landwirtschaftliche Betriebe, teilweise auch für die ländliche Bevölkerung verkürzt bzw. erleichtert.

Erhalt und Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gelten als wesentliche Faktoren für eine endogene Entwicklung ländlicher Räume, da durch diese die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort erhöht werden kann. Die in den Maßnahmen n und o geschaffenen bzw. ausgebauten Dienstleistungseinrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen haben sich positiv auf die soziokulturelle Situation ausgewirkt und die Kommunikations- und Freizeitmöglichkeiten der Dorfbewohner verbessert.

Die Verbesserung der Wohnbedingungen und Wohnstandortqualität stand im Mittelpunkt der meisten geförderten Dorferneuerungsprojekte. Die Verbesserung der Wohngebäude, des Ortsbildes und der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse haben zu einer höheren Zufriedenheit der Dorfbevölkerung mit den innerörtlichen Wohnbedingungen beigetragen. Außerorts haben die Maßnahmen k, r und s mit ausgebauten Wegen, touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen den Zugang zur Landschaft und die Erholungsfunktionen der Landschaft verbessert.

Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

Flurbereinigung hat insbesondere durch Verbesserungen des Wegenetzes, aber auch durch die Zusammenlegung von Flächen einen Beitrag zur Verringerung der Abgelegenheit geleistet, indem die Transportzeiten zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den zugehörigen Flächen reduziert wurden. Der Effekt ließ sich jedoch nicht quantifizieren. Die ländliche Bevölkerung hat von der qualitativen Verbesserung des von ihr für alltägliche Zwecke genutzten Wegenetzes profitiert. Die so genutzten Wege hatten in 41 Stichprobenverfahren eine Gesamtlänge von 182 km, das sind 27 % der insgesamt ausgebauten

Wegstrecke. Zudem wurde landwirtschaftlicher Verkehr von viel befahrenen Straßen und dem innerörtlichen Straßennetz auf neu erstellte Wege verlagert.

Auch die in der Maßnahme **Wegebau** geförderten Projekte kamen sowohl den landwirtschaftlichen Nutzern als auch der ländlichen Bevölkerung zugute. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger werden 56 % der geförderten Wegstrecken auch durch Pkw, 50 % durch Radfahrer und 13 % durch Schulbusse genutzt. Durch die geförderten Wege wurden in Streusiedlungen auch einzelne Wohngebäude besser an das Straßennetz angebunden.

Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Von der Förderung lokaler **Dienstleistungseinrichtungen** profitieren grundsätzlich besonders die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen wie Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Kranke, Hausfrauen, Erwerbslose. Die geförderten Versorgungseinrichtungen haben dazu beigetragen, die Lebensqualität dieser Bevölkerungsgruppen in einigen Ortschaften durch eine wohnortnahe Versorgung zu verbessern. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit sozialer Kontakte verbessert.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden auch Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort ausgewirkt haben und die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Im Programmzeitraum wurden mindestens 414 Projekte gefördert, die bauliche Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zum Inhalt hatten. Dabei handelte es sich um Dorfgemeinschaftshäuser, Heimathäuser und Museen, Feuerwehrhäuser, Jugendräume und Freizeiteinrichtungen, aber auch um die Umfeldgestaltung an Kindergärten und Schulen. Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser stellen auch ein wichtiges Element dar, junge und ältere Menschen zusammenzubringen und in die Dorfgemeinschaft zu integrieren.

Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung / Verbesserung der Wohnbedingungen

Ein wichtiges Ziel in vielen **Flurbereinigungsverfahren** ist die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft. Ein Beleg dafür ist, dass das Ziel „Erholung“ in 85 der 282 geförderten Verfahren als zu erledigende Aufgabe genannt wurde. Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege erfüllen neben ihrer landwirtschaftlichen Funktion auch Zwecke der Naherholung. Sie sind häufig in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden, z. B. in verschiedene Radfernwanderwege, und erschließen vielfach bestimmte Sehenswürdigkeiten oder Landschaftselemente oder werden als Rundwanderwege durch die örtliche Bevölkerung genutzt.

Flurbereinigung hat auch die Wohnstandortqualität in den Dörfern verbessert, vor allem durch den Neubau von Ortsrandwegen, durch den landwirtschaftlicher und gewerblicher

Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten wird. Maßnahmen der Bodenordnung haben häufig die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort geschaffen, wie z. B. die Anlage von Spielplätzen oder Dorfplätzen.

Die Verbesserung von Wohngebäuden in den Dörfern durch die privaten Zuwendungsempfänger ist eine der wesentlichsten Wirkungen der **Dorferneuerung**. Die schriftlichen Befragungen zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben gezeigt, dass die Projekte privater Zuwendungsempfänger zu rund 70 % dem Erhalt bzw. der Verbesserung von Wohnhäusern dienten. Darüber hinaus wurde u. a. auch neuer Wohnraum mit 3 % (DE) bzw. 4 % (ETLR) der förderfähigen Kosten durch Umnutzung geschaffen.

Hinsichtlich der Verbesserung der Wohnstandortqualität konnten folgende Wirkungen der Maßnahme o festgestellt werden:

- Die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger bzw. ihrer Mieter mit den Wohnbedingungen hat sich verbessert.
- Die Projekte der öffentlichen Zuwendungsempfänger trugen zu einem optisch ansprechenderen Ortsbild bei. Darüber hinaus wurden durch die öffentlichen Projekte Freizeit- und Gemeinschaftseinrichtungen neu geschaffen und erhalten.
- Die geförderten Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger haben einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation geleistet. Sehr wichtig sind dabei nach Angaben der Befragten das optisch ansprechendere Straßenbild, die bessere Aufenthaltsqualität allgemein und die Aufwertung des Straßenbegleitgrüns.
- Die Dorfstudie hat gezeigt, dass die Bevölkerung positive Veränderungen der Wohnstandortqualität und teilweise eine Verbesserung der Lebenssituation wahrnimmt. Dies war zwischen den untersuchten Dörfern allerdings sehr unterschiedlich.

Viele der durch die Maßnahme **Wegebau** geförderten Wege werden auch für Freizeitaktivitäten der ortsansässigen Bevölkerung genutzt, z. B. durch Skater (10 % der Wegstrecke laut Befragung) und Reiter (7 %). Zahlreiche der geförderten Wege wurden in (über-) örtliche touristische Wegekonzepte (Radwanderwege, Rundwanderwege) eingebunden oder werden zur Naherholung genutzt.

Mit der Maßnahme **Tourismus** wurden Freizeitangebote geschaffen bzw. verbessert, die in erheblichem Umfang auch von der lokalen Bevölkerung genutzt werden. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei der Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten von Rad-, Wander- und Reitwegen durch Ausbau, Beschilderung, Erstellung von Kartenmaterial und ergänzende Einrichtungen. Hierdurch haben sich die Zugangs- bzw. Nutzungsmöglichkeiten des ländlichen Raums in der Fläche erheblich verbessert. In der Befragung der Zuwen-

dungsempfänger wurde angegeben, dass rund die Hälfte der geschaffenen Einrichtungen vorrangig von der lokalen Bevölkerung genutzt wird.

Für die Region um Bad Zwischenahn wurde mit dem Gartenkulturcentrum eine Einrichtung geschaffen, die als Freizeit- und Naherholungsangebot eine wichtige Bedeutung hat. Rund 15 % der Besucher sind Dauerbesucher aus der Region. Mit dem kostenlosen Eintritt für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren schafft das GKC ein besonders familienfreundliches Angebot. Darüber hinaus wurden mit der Durchführung von Kindergeburtstagen sowie der „Schule im Grünen“ weitere besondere Angebote für junge Menschen geschaffen.

9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. In der Evaluation werden drei mögliche Beschäftigungseffekte unterschieden: direkte, indirekte und konjunkturelle Effekte. Aufgrund des starken Schwerpunkts der Artikel-33-Maßnahmen auf investiven Projekten, vorwiegend im Bereich Infrastruktur, waren dauerhafte, direkte Beschäftigungseffekte in größerem Umfang von vornherein nicht zu erwarten.

Direkte, anhand von Angaben der Zuwendungsempfänger auch quantifizierbare Arbeitsplatzeffekte sind lediglich bei der Dorferneuerung aufgetreten. Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum hochgerechnet rund 402 Vollzeitarbeitsplätze (FTE) geschaffen und 418 gesichert. Die Beschäftigungswirkungen sind überwiegend im nichtlandwirtschaftlichen Bereich angesiedelt.

Auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft wirkt darüber hinaus die Flurbereinigung, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann; in ertragsschwachen Regionen jedoch, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums vor allem im touristischen Bereich entstehen. Diese Effekte treten jedoch erst langfristig auf und ließen sich nicht quantifizieren.

Sehr umfangreich waren die konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 Beschäftigungseffekte in Höhe von über 17.000 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Diese Zahl wurde unter Zu-

hilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen der auftragnehmenden Betriebe errechnet.

Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Flurbereinigung kann dazu beitragen, dass in ertragsschwachen Regionen landwirtschaftliche Betriebe erhalten bleiben. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. Frage IX.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten der Freiraum für weitere Rationalisierungsmaßnahmen geschaffen, die ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtern. Es konnte jedoch nicht quantifiziert werden, in welchem Umfang sich dies in den geförderten Verfahren auf die landwirtschaftlichen Arbeitsplätze ausgewirkt hat.

In Einzelfällen waren direkte Wirkungen der Fördermaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** zu erwarten. So konnten durch investive Fördermaßnahmen zum Ausbau des Betriebszweigs „Landschaftspflege“ Arbeitsplätze in der Landwirtschaft gesichert werden. Eine Quantifizierung war nicht möglich.

Durch die Förderung der Umnutzung in der **Dorferneuerung** konnten auch Beschäftigungsmöglichkeiten auf landwirtschaftlichen Betrieben geschaffen werden. Eine Trennung nach landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen ist nicht sinnvoll. Die Wirkungen werden daher unter Kriterium IX.3-3 insgesamt dargestellt.

Kriterium IX.3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung bei

Direkte Beschäftigungswirkungen

Bezogen auf die direkten Beschäftigungseffekte der **Dorferneuerung** konnte festgestellt werden, dass die Dorferneuerung für die systematische Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen kaum geeignet ist. Nur rund sieben Prozent der geförderten Projekte haben zu dauerhaften Arbeitsplatzeffekten geführt. Nach Hochrechnungen der Befragungsergebnisse aus den vorhergehenden Bewertungen wurden im Programmzeitraum 1.110 Vollzeit- oder Teilzeitarbeitsplätze gesichert oder geschaffen. Es wurden vor allem Teilzeitarbeitsplätze für Frauen geschaffen.

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente, ergeben sich 402 geschaffene sowie 418 gesicherte FTE. Berücksichtigt man ausschließlich die Kosten der beschäftigungswirksamen Projekte, so wurde jeder geschaffene/erhaltene Arbeitsplatz (FTE) mit durchschnittlich knapp 21.500 Euro EU- und nationalen Mitteln bezuschusst, die Gesamtkosten liegen bei 57.000 Euro je FTE.

Indirekte Beschäftigungswirkungen

Die Maßnahmen **Flurbereinigung, Dorferneuerung, Tourismus** und **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** haben indirekt auch mehr Beschäftigung für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bewirkt, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beigetragen haben. Laut Befragung der Zuwendungsempfänger der Maßnahme Tourismus erwarteten rund 44 % der Befragten positive Beschäftigungseffekte der Maßnahme bzw. hatten diese bereits beobachtet. Auch im Rahmen der Fallstudie „Region" zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung gab es Hinweise auf solche Wirkungen, z. B. dass durch Wege mit hohem Freizeitwert oder ein ansehnliches Erscheinungsbild der Dörfer wichtige Voraussetzungen für den ländlichen Tourismus geschaffen wurden. Quantifizieren ließen sich diese Wirkungen allerdings nicht.

Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen

Tabelle 9.7 gibt einen Überblick über die in den Artikel-33-Maßnahmen entstandenen konjunkturellen Beschäftigungseffekte. Aufträge aufgrund der investiven Fördermaßnahmen haben im Programmzeitraum zu 17.580 Beschäftigtenjahren bei den ausführenden Firmen geführt. Während bei **Flurbereinigung, Wegebau** und **Küstenschutz** vor allem Beschäftigte aus dem Tiefbau profitierten, waren es in der **Dorferneuerung** bei privaten Projekten v. a. Dachdecker- und Malereibetriebe, bei öffentlichen Projekten ebenfalls Tiefbaufirmen. Bei **Maßnahme t1** kamen einerseits Tiefbauunternehmen zum Zuge (Speicherbecken), andererseits aber auch wissenschaftliche Einrichtungen. Bei **Maßnahme t2** waren es in erster Linie Planungsbüros und Garten- und Landschaftsbauunternehmen sowie wiederum Tiefbauunternehmen.

Konjunkturelle Beschäftigungseffekte entstehen allerdings bei jeder öffentlich geförderten Investition. Eine Besonderheit der Förderung in PROLAND ist jedoch der regionale Fokus dieser Effekte. Mehr als die Hälfte der Arbeitsplatzwirkungen entstand in den Landkreisen, in denen die Projekte jeweils angesiedelt waren. 90 % der gesamten Arbeitsplätze entfielen auf das Land Niedersachsen. Besonders deutlich war diese regionale Wirkung in der Dorferneuerung.

Im Rahmen der Fallstudie wurde von Gesprächspartnern darauf hingewiesen, wie wichtig die Dorferneuerungsförderung für die Handwerksunternehmen vor Ort ist. Einige Betriebe spezialisieren sich auf traditionelle Bauweisen, die im Rahmen der Dorferneuerung verstärkt nachgefragt werden. Dadurch entstehen aber auch Abhängigkeiten, da sich diese Betriebe darauf verlassen, dass die Förderung für traditionelle Bauweisen aufrecht erhalten wird.

Tabelle 9.7: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	Förderfähige Gesamtkosten (Mio. Euro)	Beschäftigtenjahre	Anteil der Aufträge innerhalb des	
			Landkreises	Bundeslandes
k-Flurbereinigung	215,8	3.315	37%	77%
o-Dorferneuerung	469,3	8.110	69%	98%
r-Wegebau	241,9	3.820	53%	88%
s-Tourismus	15,4	269	54%	91%
t1-Neue Strategien	11,5	50	-	-
t2-Naturschutz	31,4	497	-	-
u-Küstenschutz	99,1	1.519	-	90%
Summe	**1084,4**	**17.580**	**56%**	**90%**

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. Materialbände der Maßnahmen).

9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Die Frage deckt einen weiten Bereich von einerseits landwirtschaftlichen Strukturwirkungen, andererseits auch Wirkungen auf die Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum insgesamt ab. Bezüglich ihrer Relevanz und der Beiträge der Artikel-33-Maßnahmen sind große Unterschiede zwischen den Kriterien erkennbar. Ähnlich wie bei Frage IX.2 fehlen jedoch geeignete Indikatoren, die eine Quantifizierung der Wirkungen ermöglichen würden.

Beiträge zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen hat in erster Linie die Flurbereinigung geleistet, von der rund 18 % der niedersächsischen Betriebe in unterschiedlichem Ausmaß profitiert haben. Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt haben diese Ergebnisse jedoch wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft (Bruttowertschöpfung) selbst in den ländlichen Landkreisen nicht über zehn Prozent liegt und daher insgesamt eher niedrig ist (SÄBL, 2005).

Der Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials wird durch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte im Zusammenspiel mit den insgesamt im Land getätigten Maßnahmen für Küsten- und Hochwasserschutz erreicht. Allerdings greift es zu kurz, hier nur die landwirtschaftliche Fläche zu betrachten. Die Maßnahmen schützen neben den landwirtschaftlichen Flächen auch Bevölkerung, Beschäftigte und Vermögenswerte und stellen die Grundvoraussetzung dafür dar, dass in den betroffenen Gebieten überhaupt wirtschaftliche Aktivität stattfinden kann.

Ein zunehmend wichtiges Element der Entwicklung der ländlichen Wirtschaft ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen und die Mobilisierung der endogenen Potentiale. Die Dorferneuerung hat zur Stärkung vorhandener Eigendynamik und des dörflichen Zusammenhalts beigetragen. Die Förderung des Tourismus war ein wichtiger Baustein zur Umsetzung der in den Regionen erarbeiteten integrierten Entwicklungsstrategien.

Die Artikel-33-Maßnahmen haben vielfach Wirkungen auf die Standortfaktoren entfaltet. Zum einen hat die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mitgewirkt, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschafft und selbst neue Infrastruktur geschaffen hat. Zum anderen haben die Maßnahmen k, o und s vor allem die so genannten weichen Standortfaktoren verbessert, wie z. B. den Freizeit- und Erholungswert, die Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

Kriterium IX.4-1. Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Flurbereinigung verändert die Produktionsstrukturen der im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betriebe in sehr unterschiedlichem Ausmaß. In den 282 durch die geförderten Flurbereinigungsverfahren bearbeiteten Gebieten wirtschaften rund 9.800 landwirtschaftliche Betriebe. Damit wurden für rund 18 % aller Betriebe in Niedersachsen die Produktionsstrukturen durch Maßnahme k mehr oder weniger stark verbessert.

Die in der Maßnahme **Wegebau** ausgebauten Wege werden von insgesamt schätzungsweise 12.100 landwirtschaftlichen Betrieben, also rund 23 % aller niedersächsischen Betriebe, genutzt.

Als Ergebnis des Projekts **Speicherbecken Uelzen** (Teilmaßnahme IV der t1-Maßnahme) haben sich für rund 50 Landwirte auf rund 2.400 ha die Möglichkeiten der Beregnung verbessert. Die Beregung erfolgt über neue Düsenwagen und teilweise herkömmlich über Wasserkanonen.

Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Küstenschutz: Die jährlichen Aufwendungen des Landes Niedersachsen seit 1961, die im Jahr 2006 die Gesamtsumme von 2,46 Mrd. Euro erreichten, veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küstenschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von 12,2 Mio. Euro stellen zwar nur einen bescheidenen Anteil dar, dennoch haben sie in den Gebietskulissen der EU-kofinanzierten Maßnahmen wir-

kungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen. Das Ausmaß der Deichschäden und Überschwemmungen der Sturmflut von 1962 verdeutlicht auch heute noch die Wichtigkeit einer Grundsicherung von Land und Einwohnern durch den Küstenschutz.

Eine Quantifizierung der maßgebenden Indikatoren „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und die Vermeidung von Vermögensschäden“ wäre nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich gewesen, der den Rahmen der Evaluation gesprengt hätte.

Der **Hochwasserschutz** ist ebenfalls eine klassische überbetriebliche Maßnahme. Er ist zwar nur eine flankierende, d. h. passive Maßnahme, dennoch ist er die Voraussetzung für aktive Maßnahmen in den überflutungsgefährdeten Gebieten. Durch die Maßnahmen konnte das angestrebte Sicherheitsniveau für die Bevölkerung und die umliegenden landwirtschaftlichen Flächen in den Gebietskulissen im Einzugsbereich von Ems, Weser, Aller und Elbe erreicht werden.

Kriterium IX.4-3. Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Die **Dorferneuerung** bietet durch den Dorferneuerungsprozess mit Einbeziehung der Bevölkerung die Möglichkeit, neue Impulse in den Dörfern anzustoßen. Von der Auftaktveranstaltung über die Planaufstellung bis hin zur Umsetzung der Projekte ist die Dorfgemeinschaft in diesem Prozess immer wieder aufgefordert, sich aktiv einzubringen. Der soziale Zusammenhalt und die Identifikation mit dem Wohnort werden intensiviert, und Kontakte finden häufiger statt. In der Befragung der öffentlichen Zuwendungsempfänger wurde bestätigt, dass oft eine Mehrheit der Bevölkerung aktiv am Dorferneuerungsprozess beteiligt war. Darüber hinaus wurden in den Dörfern auch zusätzliche private Investitionen über die Förderung hinaus, z. B. zur Verschönerung des Ortsbildes oder in touristische Projekte, initiiert.

Die Einbindung von rund 68 % der Zuwendungsempfänger der Maßnahme **Tourismus** in überörtliche Entwicklungsprozesse deutet darauf hin, dass in den jeweiligen Regionen eine eigenständige Entwicklung angestoßen wurde, in die auch die Förderung des ländlichen Tourismus und Handwerkswesens eingebunden war. Sowohl die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Fallstudie Region als auch die schriftliche Befragung hat Hinweise darauf gegeben, dass die Maßnahme ein wichtiger ergänzender Baustein in der Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien (z. B. ILEK, LEADER+) war.

Kriterium IX.4-4. Erhalt / Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten

Die Instrumente der **Flurbereinigung** dienen der Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung und können damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden beitragen. Mit mehreren Maßnahmenbereichen haben die geförderten Flurbereinigungsverfahren zur Verbesserung der Standortfaktoren beigetragen:

- Mit Bodenmanagement leisteten sie einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung (41 % aller geförderten Verfahren), zur Bereitstellung von Flächen für den kommunalen Gemeinbedarf (32 %) oder zur Deckung des Flächenbedarfs von infrastrukturellen Großbauvorhaben (28 % der Verfahren).
- Wegebaumaßnahmen trugen zu einer Entflechtung der Verkehrsströme, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erleichterung des Verkehrsflusses auf überörtlichen Straßen bei.
- Durch die Berichtigung bzw. flächenhafte Erneuerung von Grundbuch und Liegenschaftskataster wurde die Rechtssicherheit erhöht, was zu einer Erleichterung des Grundstücksverkehrs beiträgt.

Wie bereits unter Kriterium IX.2-3. dargestellt wurde, haben die Maßnahmen **Dorferneuerung, Tourismus** und **Flurbereinigung** die weichen personenbezogenen Standortfaktoren verbessert. Mit Hilfe der Dorferneuerung wurden besonders die Bausubstanz und der Straßenraum im Ort nachhaltig verbessert. Durch die Verbesserung von Wohnqualität und Wohnumfeld wird der Ort attraktiver für potentielle Neubürger und damit auch für Gewerbebetriebe. Dass die Dorferneuerung auch die harten Standortfaktoren beeinflussen kann, indem mit ihrer Hilfe attraktive Räumlichkeiten für Gewerbebetriebe bereitgestellt werden, konnte im Rahmen der Fallstudie „Region“ im Artland aufgezeigt werden.

9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Wirkungen auf spezifische Lebensraumtypen und -eigenschaften sowie auf Boden, Wasser und Luft wurden in PROLAND in erster Linie mit den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen angestrebt (siehe Kapitel 6). Die Artikel-33-Maßnahmen haben die durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Verbesserungen von Umweltaspekten innerhalb der Landwirtschaft waren das Hauptziel der verschiedenen Teilprojekte von Maßnahme t1. Die hier geförderten Projekte können

nachhaltige Umweltwirkungen entfalten, wenn ihre Ergebnisse Eingang in die landwirtschaftliche Praxis finden. In Maßnahme k wurden Probleme der Bodenerosion landwirtschaftlich genutzter Flächen bei der Neuordnung der Feldflur gelöst.

Positive Umweltwirkungen auf nicht landwirtschaftlichen Flächen wurden durch die Maßnahmen k und t2 sowohl durch Eigentumsregelungen als auch durch investive Projekte erreicht. Flurbereinigung hat durch den Tausch von Flächen die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beigetragen. Mit der Förderung des Erwerbs naturschutzfachlich wertvoller Flächen verfolgte Maßnahme t2 denselben Wirkungsmechanismus. Durch Eigentumsregelungen wurden z. B. die Anlage von Gewässerrandstreifen, die Sicherung von Flächen in NSG, LSG, WSG sowie Überschwemmungsgebieten oder das Erreichen von großflächigen Wiedervernässungen möglich gemacht.

Investive Projekte umfassten die Anlage und Gestaltung von Biotopen, die in der Flurbereinigung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme für anderweitige Eingriffe in die Umwelt, aber auch als zusätzliche freiwillige Leistung der Teilnehmergemeinschaft zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts durchgeführt wurden. Die Flurbereinigung griff dabei in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z. B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies gilt in besonderer Weise auch für alle in Maßnahme t2 umgesetzten Projekte.

Die Dorferneuerung trug durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. eine bessere Wärmedämmung, zur besseren Ausnutzung von nicht-erneuerbaren Energien bei. Innerhalb der Dörfer wurden durch die Dorferneuerung Artenvielfalt, Boden- und Gewässerschutz durch Maßnahmen wie Bestandssicherung, Entsiegelung und Bepflanzung mit ortstypischen Gehölzen gefördert.

Auf verschiedene Weise haben die Maßnahmen k, o, s und t auch zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung beigetragen, sei es durch Möglichkeiten des Naturerlebens (t), die Verfolgung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Dorferneuerung (o) oder die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden als Vermittler zwischen Ansprüchen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und anderen Interessen.

Kriterium IX.5-1. Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt

Flurbereinigung kann mit der Änderung der Bearbeitungsrichtung auf Hanglagen oder der Entwicklung erosionshemmender Landschaftselemente bedeutende Wirkungen auf den Erosionsschutz entfalten. In acht von 41 näher untersuchten Verfahren stellte die Bodenerosion ein relevantes Problem dar, das durch geeignete Maßnahmen bekämpft wurde.

Die verschiedenen Teilprojekte der Maßnahme t1 **Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft** hatten alle als Hauptziel die Verbesserung umweltrelevanter Aspekte der Landwirtschaft. Wenn die in den Projekten I bis III gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse in der Praxis angewandt werden, können grundsätzlich positive Umweltwirkungen erwartet werden:

- Die Verwendung von POLARIS durch die verschiedenen Nutzer aus Agrarverwaltung und Dienstleistungsbetrieben führt zu Informationsgewinnen, die (als ein Beispiel) zu einer verbesserten Steuerung und Ausbringung von Sekundärrohstoffdüngern führen.
- Im Bereich Tierhaltung sind z. B. geringere NH_3-, CH_4- und Geruchs-Emissionen in der Schweinemasthaltung sowie geringere Nitratbelastungen des Bodens und verbesserte hygienische Bedingungen bei der Freilandhaltung von Hühnern möglich.
- In der Nachbarschaft von bestehenden bzw. geplanten Stallbauten (v. a. in Veredlungsregionen) können Emissionen und dadurch entstehende gesundheitliche Beeinträchtigungen besser abgeschätzt und reduziert werden.

In Teilprojekt IV (Speicherbecken Uelzen) können über 90 % der beim Herstellungsprozess einer Zuckerfabrik anfallenden Wassermengen künftig für die Flächenberegnung eingesetzt werden. Die Ersparnis bei der Grundwasserentnahme für Beregnungszwecke beträgt rund 600.000 m³ Wasser im Jahr.

Kriterium IX.5-2. Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen

Flurbereinigung trägt zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. So führt z. B. die Verdoppelung der Schlaggröße von ein auf zwei Hektar im Getreidebau zu einer Verringerung des Treibstoffverbrauchs um 15 %. Wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung war eine Gesamtabschätzung der eingesparten Ressourcen jedoch nicht möglich.

Innerhalb der **Dorferneuerung** wird darauf geachtet, dass die geförderten Arbeiten an Gebäuden energiesparend und ökologisch ausgeführt werden. Die schriftliche Befragung ergab, dass hierbei vor allem eine bessere Wärmedämmung im Vordergrund stand (rund 50 % der privaten Zuwendungsempfänger). Mit Umnutzungsprojekten innerhalb der Dorferneuerung wurden ungenutzte landwirtschaftliche Betriebsgebäude neuen Nutzungszwecken zugeführt, so dass eine zusätzliche Flächenversiegelung für diese Nutzungszwecke unterbleiben konnte.

Kriterium IX.5-3. Erhaltung/Verbesserung nicht-landwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

Die Umweltwirkungen der **Flurbereinigung** waren vielfältig und betrafen die Umweltressourcen in unterschiedlicher Hinsicht:

- Im Hinblick auf den Erhalt der **biologischen Vielfalt** lag ihre Bedeutung in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Insbesondere größere naturschutzfachliche Planungen zur Umsetzung der FFH- und der Wasserrahmenrichtlinie dürften heute in vielen Fällen ohne das Hilfsmittel der Flurbereinigung kaum noch umsetzbar sein, da es nur über ein solches integriertes Verfahren gelingen kann, die vielfältigen Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum nachhaltig zu entflechten.
- Die Verfahren haben auch eigenständige Beiträge für den Naturschutz in der Agrarlandschaft geleistet. So wurden in den näher untersuchten Verfahrensgebieten im Mittel 4,3 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen und etwa 0,4 km lineare Gehölzpflanzungen über die im Rahmen der Eingriffsregelung erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. Da eine Beseitigung von Biotopstrukturen nur in geringem Umfang erfolgte, nahm die strukturelle Vielfalt insgesamt zu.
- Die im Rahmen der Flurbereinigung angelegten Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen haben eine das **Landschaftsbild** prägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Die mit der Vergrößerung der Einzelschläge örtlich verbundenen negativen Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden damit deutlich überkompensiert.
- Im Hinblick auf das Schutzgut **Wasser** ist in erster Linie auf die Ausweisung von Gewässerrandstreifen hinzuweisen. So wurden in den betrachteten 41 Verfahrensgebieten insgesamt rund 111 km Gewässerrandstreifen neu angelegt. Die Bedeutung der Flurbereinigung für Ziele des Gewässerschutzes dürfte im Hinblick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Zukunft noch deutlich zunehmen.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden vereinzelt Projekte mit vorrangig umweltbezogenen Zielsetzungen gefördert. Von den insgesamt 64 Projekten betraf mehr als die Hälfte die Renaturierung und Umgestaltung innerörtlicher oder landschaftstypischer Gewässer. Nach Befragungsergebnissen hatten noch viele weitere Projekte Umweltwirkungen, z. B. im Hinblick auf die Förderung typischer dörflicher Lebensräume, die Entsiegelung von Flächen sowie die Steigerung des Grünflächenanteils. Bei den ETLR-Projekten wurden deutlich mehr und vielfältigere Umweltwirkungen angegeben, z. B. auch was den Schutz und die Verbesserung von Gewässern oder den Schutz seltener Tierarten anbelangt.

Die geförderten Projekte der t2-Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** zielten in erster Linie auf die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt und Landschaften. Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen erworbenen Flächen (2.517 ha) zu erwarten. Die 314 Förderfälle in dieser Teilmaßnahme sind sehr heterogen und bezüglich ihrer Wirkungen nicht summarisch zu beschreiben. Daher sei auf die Darstellung einzelner Fallbeispiele im Materialband verwiesen.

Die 219 Projekte der t2-Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung** hatten unterschiedliche Zielsetzungen und auch Wirkungsbereiche, die im Materialband ebenfalls durch Fallbeispiele illustriert werden:

- Die geförderten Projekte mit dem Schwerpunkt „Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Gewässern“ zielten in erster Linie auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten und Lebensgemeinschaften.
- Die Anlage von Gewässerrandstreifen diente neben der Möglichkeit des Zulassens einer stärkeren eigendynamischen Entwicklung auch der Verbesserung der Wasserqualität durch eine Verringerung des Sediment- und Nährstoffeintrages.
- Die gestalterischen Maßnahmen am Gewässer, die auch die Aue mit einbeziehen, haben darüber hinausgehende Wirkungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Landschaftsbildes entfaltet.

Insgesamt hat diese Teilmaßnahme auch in Zukunft eine große Bedeutung im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie.

Kriterium IX.5-4. Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

In der **Flurbereinigung** wird die gemäß Flurbereinigungsgesetz beteiligte Bevölkerung durch die Flurbereinigungsbehörden über Umweltprobleme und -lösungen innerhalb des jeweiligen Verfahrens umfassend informiert. In einzelnen Verfahren wurden auch Flächen für Projekte der Umweltbildung, wie z. B. Lehrpfade, bereitgestellt.

Nach Einschätzung der öffentlichen Zuwendungsempfänger der **Dorferneuerung** haben rund 15 % der öffentlichen Projekte dazu beigetragen, die Umweltsensibilisierung der Bevölkerung zu verbessern.

Das als Teilprojekt der Maßnahme **Tourismus** geförderte Gartenkulturzentrum präsentiert auch Themen der Umweltbildung, wie z. B. die naturnahe Gartengestaltung, einen Solarenergiepfad, die Nutzung von Pflanzen als nachwachsende Rohstoffe.

Viele Projekte der **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen** sind in übergeordnete Entwicklungskonzepte eingebunden, in denen auch die Punkte Naturerleben und Umweltbildung eine wichtige Rolle spielen. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Moorerlebnispfades, eines Aussichtsturmes und eines Besucherparkplatzes im NSG Neustädter Moor (Diepholzer Moorniederung) genannt werden.

Bei den **Einzelbetrieblichen Managementsystemen** sind Umweltwirkungen in geringem Umfang zu erwarten, wenn aufgrund besserer Kenntnisse der einschlägigen Vorschriften und Richtlinien die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Bestimmungen auf den beratenen Betrieben zurückgeht. Aufgrund der kurzen Laufzeit der Fördermaßnahme lagen hierzu noch keine Auswertungen vor.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Maßnahmen u, r und k. Insgesamt wurden die Finanzansätze der Artikel-33-Maßnahmen um mehr als die Hälfte überschritten. Dies war möglich, weil nicht verausgabte EAGFL-Mittel aus anderen Bundesländern sehr flexibel in bewilligungsreifen Projekten eingesetzt werden konnten.

Innerhalb der einzelnen Maßnahmen fällt auf, dass die Inanspruchnahme durch einen sehr hohen Anteil öffentlicher Zuwendungsempfänger geprägt war, und zwar auch in den Bereichen, die privaten Antragstellern offen standen (Maßnahme o). Zudem lag der Schwerpunkt auf vergleichsweise großen Einzelprojekten mit hohem Fördervolumen sowie auf Projekten, die zumeist in einem Jahr bewilligt, durchgeführt und abgerechnet werden konnten (Maßnahmen k, r, u). Auf diese Weise konnte der Mehraufwand, der aufgrund der EU-Kofinanzierung in den Projekten zu betreiben war (Stichworte Vier-Augen-Prinzip, Kontrollvorgaben, Jährlichkeit, EU-Haushaltsjahresschluss am 15.10.), von dem geringer werdenden Personal in den Bewilligungsstellen geleistet werden. Darüber hinaus wurden vor allem Projekte kommunaler Träger mit deren Eigenanteil an der nationalen Kofinanzierung umgesetzt, da Bundes- und Landesmittel nicht ausgereicht hätten, um die zusätzlich verfügbaren EAGFL-Mittel zu binden.

Hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen auf die in den Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche lässt sich zusammenfassend folgendes festhalten:

Die größten Erfolge konnten aus Sicht der BewerterInnen bei der Verbesserung der Lebensqualität ermittelt werden. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneue-

rung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahme s den Zugang zur Landschaft verbessern halfen. In diesem Wirkungsbereich haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen entfaltet, die durch kein anderes Förderkapitel von PROLAND erreicht werden konnten. In der vergangenen Förderperiode standen allerdings keine Indikatoren zur Verfügung, um diese Wirkungen zu messen und in einem globaleren Kontext beurteilen zu können.

Auch im Hinblick auf die Verbesserung der Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen erzielt, die im Kontext von PROLAND einzigartig sind. Flurbereinigung und Wegebau haben die infrastrukturellen Voraussetzungen der Landwirtschaft verbessert. Flurbereinigung hat in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung „harter“ Standortfaktoren in einzelnen Gebieten beigetragen. Flurbereinigung und Dorferneuerung haben zudem die „weichen“ Standortfaktoren verbessert. Durch die zunehmende Verknüpfung der investiven Fördermaßnahmen mit örtlichen und überörtlichen Entwicklungskonzepten wurde auch die Dynamik der endogenen Entwicklung im ländlichen Raum vorangetrieben.

Bezüglich der Umweltwirkungen haben die Artikel-33-Maßnahmen die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt oder grundsätzliche Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen. Die größte Bedeutung hatten dabei die Flächenbereitstellungen in den Maßnahmen t2 und k, die die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beigetragen haben. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen haben aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften entfaltet. Anders als die flächenbezogenen Umweltmaßnahmen im Kapitel VI wirkten die Artikel-33-Maßnahmen nur punktuell und waren in ihrer globalen Wirkung daher nicht zu quantifizieren. Die Investitionen wurden aber ausschließlich in Zielgebiete des Natur- bzw. Gewässerschutzes gelenkt, so dass die Förderung eine sehr hohe Treffsicherheit aufwies.

Die direkten Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sind im Bezug auf die Gesamtsituation in Niedersachsen vergleichsweise gering ausgefallen. Im Vergleich zur Bruttowertschöpfung des niedersächsischen Primärsektors, die 2007 rund 3 Mrd. Euro betrug (SÄBL, 2008), wiegen die in der Flurbereinigung gemessenen Kostensenkungen von 9 Mio. Euro pro Jahr in der Landwirtschaft wenig (selbst wenn diese nur einen Teil des gesamten Einkommenseffekts der Flurbereinigung darstellen). Nur in der Maßnahme Dorferneuerung konnten direkte Beschäftigungseffekte gemessen werden, und auch diese Effekte (540 geschaffene Arbeitsplätze) waren eher gering im Vergleich zu 2,3

Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im März 2007 (SÄBL, 2008).

Allerdings war die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung auch kein Hauptziel der Artikel-33-Maßnahmen. Die Konzentration der Förderung im Artikel-33-Bereich auf infrastrukturelle Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger führte vor allem zu indirekten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Solche indirekten Effekte entstehen jedoch eher langfristig und sind zudem schwer von anderen Einflüssen zu isolieren. In verschiedenen Erhebungen wie der Fallstudie „Region“ (Aktualisierung der Halbzeitbewertung) oder der Tourismusstudie zur Ex-post-Bewertung ist deutlich geworden, dass es solche Effekte tatsächlich gab. Diese zu messen, bleibt eine Herausforderung für zukünftige Evaluationen.

Wo schon Bruttowirkungen nur ganz vereinzelt zu quantifizieren sind, kann eine Diskussion über Nettowirkungen kaum sinnvoll geführt werden. In den Untersuchungen konnte aber gezeigt werden, dass die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettowirkungen nur gering sein dürften:

– Mitnahmeeffekte sind in den durch übergeordnete planerische Vorgaben geleiteten Maßnahmen (k, t, u) von vornherein nicht zu erwarten. In den Maßnahmen o und s wurden die Zuwendungsempfänger danach gefragt, ob das identische Projekt auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Während bei Maßnahme s nur sehr geringe Mitnahmeeffekte ausgemacht wurden, lagen diese bei privaten Zuwendungsempfängern der Maßnahme o bei 9 bis 13 %[2], bei öffentlichen Zuwendungsempfängern gab es keine Mitnahmeeffekte. Auch bei den ausschließlich öffentlichen Zuwendungsempfängern der Maßnahme r dürften Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen sein.
– Verdrängungs- und Verlagerungseffekte spielen vor allem bei der Förderung privater Unternehmen eine Rolle und sind für die Artikel-33-Maßnahmen daher ebenfalls zu vernachlässigen.

Gerade bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ist aber darüber hinaus die Frage zu diskutieren, ob diese durch die Förderung möglicherweise dazu verleitet werden, falsche Investitionsentscheidungen zu treffen. Hätten die Kommunen die Mittel, die sie in die ländliche Infrastruktur investiert haben, zur freien Verfügung gehabt, dann hätten sie diese möglicherweise in anderen Bereichen, die durch kein EU-Förderprogramm abgedeckt werden (z. B. Ausbau von Schulen oder sozialen Einrichtungen), eingesetzt. Dem ist entgegen zu halten, dass die Kommunen (zumindest beim ländlichen Wegebau und der Dorferneuerung) eine relativ hohe Eigenbeteiligung erbringen müssen, und dass die Entschei-

[2] Es blieb allerdings unklar, ob die mit der Förderung verbunden Auflagen bzgl. Wahl der Baumaterialien auch ohne Förderung eingehalten worden wären.

dung für ein solches Projekt im Gemeinderat demokratisch zu legitimieren ist. Dennoch ist bei der Aufstellung von Förderprogrammen stets darauf zu achten, dass Anreize nicht zu einseitig auf bestimmte Projektarten gesetzt werden.

Hohe Eigenbeteiligungen bringen es allerdings mit sich, dass nur diejenigen an dem Förderprogramm teilnehmen können, die sich die Eigenbeteiligung finanziell leisten können. Gerade wirtschaftlich schwache Kommunen an benachteiligten Standorten, die auf Förderung besonders angewiesen wären, können die Eigenbeteiligung nicht aufbringen und fallen so noch weiter in ihrer Entwicklung zurück[3]. Wenn das Ziel „Schaffung gleichwertigerer Lebensverhältnisse“ mit der Förderung verfolgt werden soll, so müssen folglich die Förderkonditionen so differenziert werden, dass Kommunen in benachteiligten Regionen eine geringere Eigenbeteiligung zu leisten haben. Eine solche Regelung wurde in der aktuellen Förderperiode zumindest in Ansätzen bei den Maßnahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung geschaffen, allerdings nur für die Konvergenzregion Lüneburg. Es sollte erwogen werden, diese Regelung in ganz Niedersachsen mit noch stärker differenzierten Fördersätzen anzuwenden.

Die finanziell bedeutsame Maßnahme u fällt aus dem Bewertungsraster der EU-Kommission heraus, da sie in ihrer Zielsetzung auf den Schutz vor Überflutungsereignissen ausgerichtet ist. Darüber hinausgehende strukturelle Wirkungen im ländlichen Raum entfaltet sie nicht. Trotzdem stellt sie eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten in den geschützten ländlichen Gebieten und für die Sicherung der Vermögenswerte dar.

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000

Zur Umsetzung von **Natura 2000** wurden in Niedersachsen 790.000 ha in 385 FFH- und Vogelschutz-Gebieten an die EU gemeldet, das sind 15,9 % der Landesfläche (einschließlich 3-Seemeilen-Zone) (MU, 2008a). Es war und ist erklärtes Ziel des Landes, Natura 2000 vor allem über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen umzusetzen. Ergänzt wurde dieses Instrument durch Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft im Rahmen der Maßnahme t. Die Bewilligungspraxis ließ eine starke Fokussierung der Maßnahmenumsetzung auf die FFH-Gebiete erkennen. Auch in der neuen Förderperiode ist durch die „Qualitätskriterien für die Auswahl von Projekten in der Förderperiode 2007-2013“ (MU, 2008b) und die dort

[3] Tatsächlich wurde vor allem die Maßnahme Ländlicher Wegebau in besonderem Maße von den wirtschaftlich relativ gut dastehenden Kommunen in der Region Weser-Ems in Anspruch genommen. Regionen wie die Wesermarsch, die aufgrund der Bodenverhältnisse besonders erneuerungsbedürftige Wirtschaftswege haben, haben dagegen kaum an der Maßnahme teilgenommen (vgl. MB-r).

verankerte hohe Gewichtung des Faktors „Lage in einem Natura-2000 Gebiet“ sichergestellt, dass ein hoher Anteil des Fördervolumens direkt der Erreichung von Erhaltungs- und Entwicklungszielen in FFH-Gebieten zu Gute kommt.

Durch die **EU-Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL) ist das Land verpflichtet, seine Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 in einen guten Zustand zu bringen. Ein breites Spektrum von Maßnahmen ist erforderlich, um diesem Ziel näher zu kommen. Durch Maßnahmen zur naturnahen Gewässergestaltung im Rahmen der Maßnahme t wurde die Herstellung der biologischen Gewässerdurchgängigkeit, die Gestaltung des Gewässerlaufs samt seiner Ufer und Randstreifen sowie die Auenentwicklung zur Herstellung funktionsfähiger Fließgewässersysteme und Fließgewässerlandschaften gefördert.

Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurde v. a. mit der Ausweisung von Gewässerrandstreifen punktuell, aber nachhaltig zu den Zielen der WRRL beigetragen. In Zukunft könnten steigende Agrarpreise und der damit verbundene wachsende Nutzungsdruck auf die begrenzt verfügbare Fläche dazu führen, dass Gewässerrandstreifen stärker noch als bisher nur über Eigentumsregelungen im Tausch gegen Ersatzland zu realisieren sind. Damit würde der Flurbereinigung eine noch größere Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der WRRL zukommen. Der Gewässerschutz ist allerdings nur eines von mehreren Zielen, die für die Auswahl von neu zu bearbeitenden Flurbereinigungsverfahren Bedeutung haben. Im Sinne einer raschen Umsetzung der WRRL wäre zu empfehlen, diesem Ziel künftig eine hohe Priorität beizumessen.

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Artikel-33-Maßnahmen waren in ihrer Gesamtheit ein Konstrukt aus unterschiedlichsten Maßnahmen mit verschiedensten Zielen und Interventionslogiken, die als Gesamtpaket kaum zu evaluieren waren. Dies fand seinen Ausdruck auch in den relativ oberflächlichen Bewertungsfragen und -kriterien der EU-KOM, die einen sehr breiten Strauß an möglichen Zielbereichen abzudecken versuchten und den Wirkungsmechanismen der einzelnen Maßnahmen doch nur wenig gerecht wurden. Der vorliegende Text ist daher auch wenig mehr als eine Zusammenfassung der Bewertungsberichte einzelner Maßnahmen, die im Materialband ausführlich dargestellt sind.

Schlussfolgerungen für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt lassen sich folglich nicht ziehen, und dazu besteht auch keine Notwendigkeit, zumal das Konstrukt „Artikel-33-Maßnahmen“ mit der ELER-Verordnung abgeschafft und durch eine auf Achsen bzw. Einzelmaßnahmen bezogene Herangehensweise ersetzt wurde. Nachfolgend werden die wesentlichen Schlussfolgerungen und Anregungen aus den Bewertungstexten der einzelnen

Maßnahmen zusammengefasst wiedergegeben. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in den jeweiligen Materialbänden.

Flurbereinigung (k) hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war daher sinnvoll und zielführend. Dass das Instrument Flurbereinigung darüber hinaus auch gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde kürzlich in zwei Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht analysiert (BMS Consulting GmbH, 2005; BMS Consulting GmbH, 2006). Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Daher lautet die Empfehlung, die Förderung der Flurbereinigung im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurden Projekte umgesetzt, die mit keiner anderen Maßnahme im PROLAND-Programm möglich gewesen wären. Hierbei handelt es sich um sehr unterschiedliche Projekte, die auf ganz spezielle Bedürfnisse in einzelnen Orten und Regionen Niedersachsens eingehen. Im neuen PROFIL-Programm für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 sind die Fördertatbestände im Rahmen der Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) weiterhin förderfähig. Die neue Maßnahme wurde allerdings um zusätzliche Aspekte erweitert (u. a. Förderung von Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie, Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals). Diese Erweiterungen sind vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit zu geringen Anzahl von Projekten sinnvoll, führen aber zu einer noch größeren Heterogenität der Projekte.

Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern. Die umfangreichen Fördermöglichkeiten, die PROLAND geboten hat, werden im Rahmen der ELER-Förderung fortgesetzt. Die Dorfstudie im Rahmen der Ex-post-Bewertung hat gezeigt, dass die Dorfbevölkerung einen sehr guten Kenntnisstand über die Dorferneuerung hat und in dem Prozess gut beteiligt wird. Die Prozesse der Dorferneuerung führen somit zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Dies hat verschiedene Gründe, z. B. die ausschließliche Betrachtung von EU-kofinanzierten Projekten und die Vergabe der Evaluierungen in zwei Abschnitten. Zukünftig bietet die begleitende Bewertung von PROFIL bessere Möglichkeiten, die Wirkungen der Dorferneuerung kompletter abbilden zu können. Dies sollte auch genutzt werden, um einen umfassenderen Evaluierungsansatz zu entwickeln, mit dem vertiefte Aussagen getroffen werden können.

Für die Maßnahme **Ländlicher Wegebau (r)** wird angeregt, die Fördersätze zukünftig stärker zu differenzieren, damit auch in Regionen, die bislang aus unterschiedlichen Gründen weniger zum Zuge gekommen sind, eine ausreichende Erschließung gewährleistet bleibt. Die Projektauswahl sollte wie bisher in der Bewilligungsstelle mit Hilfe eines relativ einfach gehaltenen Bewertungsschemas erfolgen, das durch eine verbal-argumentative Einzelfallbegründung ergänzt wird. Für die Prioritätensetzung ist eine eindeutige Gewichtung von Ober- und Unterzielen erforderlich, wobei die landwirtschaftliche Erschließungsfunktion im Vordergrund stehen sollte. Mit dem aktuell vorliegenden „Bewertungsschema Wegebau“ (ML, 2007) sind diese Erfordernisse in ausreichendem Maß realisiert. Zudem wird angeregt, eine Erhöhung der förderfähigen Ausbaubreite von 3 m in Erwägung zu ziehen, da diese in den RLW 99 (DVWK, 1999) festgeschriebene Breite den heutigen Anforderungen durch die Landwirtschaft häufig nicht mehr gerecht wird.

Die eher kleine Maßnahme **Tourismus und Handwerkswesen (s)** konnte vor allem in der Verknüpfung mehrerer Projekte, auch zusammen mit anderen PROLAND-Maßnahmen, wirtschaftliche Impulse in ländlichen Regionen setzen. Es wird daher empfohlen, die Förderung des ländlichen Tourismus in Anlehnung an die bisherige Form fortzusetzen. Dabei sollte stärker als bisher der Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen zu einem Gesamtpaket gelegt werden. Neben der Abstimmung mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung und LEADER sollte hierbei auch auf Verknüpfungen bzw. Abstimmungen mit Maßnahmen aus den Strukturfonds-Programmen geachtet werden.

Die in der Teilmaßnahme **Neue Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft (t1)** gewonnenen Projekterfahrungen und -ergebnisse sollten weiterhin in die Informations- und Beratungsarbeit für Landwirte einfließen. Wenn die Ergebnisse der Projekte in der Praxis bestätigt werden, sollten sie auch bei der Abfassung künftiger Förderrichtlinien berücksichtigt werden.

Für die Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege (t2)** fehlte bislang ein transparenter Kriterienkatalog zur Projektauswahl. Ob das für die ELER-Förderung in diesem Bereich geschaffene Verfahren sich in der Praxis bewährt, ist in zukünftigen Evaluationen zu bewerten. Die geförderten Gebiete benötigen zudem ein fortlaufendes Gebietsmanagement, das durch die im Rahmen von PROFIL neu eingeführte Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ zukünftig möglicherweise erleichtert wird. Der Evaluator empfiehlt für die Projekte dieser Teilmaßnahme zudem langfristig angelegte Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen.

Auch für die Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung (t2)** wird ein verbessertes Qualitätsmanagement gefordert, das punktuelle, systematische Wirkungskontrollen einschließt, aber auch eine fachtechnische Prüfung der Projektanträge durch eine geeignete Institution unabhängig von der Bewilligungsstelle. Für die Evaluation in der neuen Förderperiode wird zudem angeregt, die Wirksamkeit der im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL eingerichteten Gebietskooperationen zu thematisieren.

Mit den Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wurden bestimmte Projekte innerhalb der langfristig angelegten, nach Prioritäten abgestimmten Küstenschutz- bzw. Hochwasserschutzpläne des Landes Niedersachsen gefördert. Die EU-Förderung hat damit zur beschleunigten Durchführung der Grundaufgabe Katastrophenschutz im ländlichen Raum beigetragen und sollte auch zukünftig fortgeführt werden.

Wirkungen der **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** konnten aufgrund der Kürze der Förderung noch nicht ermittelt werden. Der Evaluator kritisiert jedoch die starke thematische Einschränkung der Förderung auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften. Er empfiehlt die Anpassung des zugehörigen GAK-Fördergrundsatzes an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, nachwachsende Rohstoffe) und darüber hinaus die Erweiterung der Förderung auf eine betriebswirtschaftliche Beratung im Rahmen der neuen ELER-Maßnahme „Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Beratungsdiensten“.

Literaturverzeichnis

BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.

BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.

DVWK, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. (1999): Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW 99). Bonn.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Antrag gemäß Art. 51 der VO (EG) 817/2004 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006 PROLAND. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2002): Besondere Dienstanweisung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume). Hannover.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008a): Natura 2000. Internetseite Niedersächsisches Umweltministerium: http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C540693_N11312_L20_D0_I598. Stand 10.7.2008a.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008b): Qualitätskriterien für die Umsetzung von Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft. Email vom 13.02.2008, Frau Schwarz.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2002 . https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon. Stand 17.1.2005.

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen **1**

10.0 Zusammenfassung 1

10.1 Inhalte der Programmbewertung 5

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung 7

10.3 Zielstruktur auf Programmebene 8

10.4 Regionale Inanspruchnahme von PROLAND und deren Bestimmungsgründe 11

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen 16

10.5.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1) 16

10.5.1.1 Kontext 16

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 16

10.5.1.3 Fazit 19

10.5.2 Beschäftigungswirkungen von PROLAND (Frage 2) 20

10.5.2.1 Kontext 20

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 21

10.5.2.3 Fazit 26

10.5.3 Einkommenswirkungen von PROLAND (Frage 3) 27

10.5.3.1 Kontext 27

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 29

10.5.3.3 Fazit 32

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4) 33

10.5.4.1 Kontext 33

10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 34

10.5.4.3 Fazit 42

10.5.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5) 43

10.5.5.1 Kontext 43

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 47
10.5.5.3 Fazit 69
10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen 70
10.6 In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6) 73
10.6.1 Interne und externe Synergie (Querschnittskriterium 6-1) 73
10.6.1.1 Interne Synergien 73
10.6.1.2 Maßnahmenkombination in PROLAND 76
10.6.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen 80
10.6.1.4 Externe Synergien 94
10.6.1.5 Fazit interne und externe Synergien 96
10.6.2 Querschnittskriterium 6-2 - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen 97
10.6.3 Querschnittskriterium 6-3 - Hebelwirkung (leverage effect) 102
10.6.4 Querschnittskriterium 6-4 - Mitnahmeeffekte 102
10.6.5 Querschnittskriterium 6-5 - Indirekte regionale Wirkungen 105
10.7 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes 106
10.7.1 Implementationskosten von PROLAND 106
10.7.1.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten 106
10.7.1.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten 109
10.7.1.3 Kundenzufriedenheit 113
10.7.2 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen 114
10.7.3 Fazit 119
Literaturverzeichnis **120**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	6
Abbildung 10.2:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4) nach Wirkintensität	20
Abbildung 10.3:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Beschäftigung	27
Abbildung 10.4:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf Einkommen	32
Abbildung 10.5:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition	42
Abbildung 10.6:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt	69
Abbildung 10.7:	Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	71
Abbildung 10.8:	Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	74
Abbildung 10.9:	Förderung des Ökologischen Landbaus in Niedersachsen 2003 bis 20061)	81
Abbildung 10.10:	Anteil an den begünstigten landwirtschaftlichen Betrieben insgesamt und den an landwirtschaftliche Betriebe fließenden Zuwendungen insgesamt 2000 bis 2006	99
Abbildung 10.11:	Anteil der Teilnehmer und Zuwendungen an der Gesamtzahl der nichtlandwirtschaftlichen Teilnehmer und der insgesamt an nicht-landwirtschaftliche Teilnehmer geflossenen Mittel 2000 bis 2006	99
Abbildung 10.12:	Anteil flächenbezogener Maßnahmen mit Gebietskulissen	101
Abbildung 10.13:	Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	112
Abbildung 10.14:	Implementationskostenanteile und Wirkungsstufen	116

Kartenverzeichnis

Seite

Karte 10.1: Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 von PROLAND nach Förderkategorien (ohne Ausgaben für Hochwasser- und Küstenschutz) 12

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung 7

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen 8

Tabelle 10.3: Ziele der PROLAND-Fördermaßnahmen mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen 10

Tabelle 10.4: Determinanten der regionalen Förderintensität nach Förderkategorien 14

Tabelle 10.5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden niedersächsischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005) 16

Tabelle 10.6: Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung 17

Tabelle 10.7: Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung 18

Tabelle 10.8: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4) 19

Tabelle 10.9: Erwerbstätigenentwicklung in Niedersachsen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen 21

Tabelle 10.10: Beschäftigungswirkung von PROLAND 22

Tabelle 10.11: Beschäftigungseffekte in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1) 23

Tabelle 10.12: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1) 25

Tabelle 10.13: Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommenssituation in Niedersachsen 28

Tabelle 10.14: Einkommenswirkungen von PROLAND 29

Tabelle 10.15: Einkommenswirkung von PROLAND in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator Q 3-1.1) 30

Tabelle 10.16: Wirkung von PROLAND auf eine verbesserte Marktposition land-/und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse 35

Tabelle 10.17:	Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition, Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2)	38
Tabelle 10.18:	Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition durch die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung	41
Tabelle 10.19:	Entwicklung der LF von 2000 bis 2006	43
Tabelle 10.20:	Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft von 2000 bis 2006 in Niedersachsen	46
Tabelle 10.21:	Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	48
Tabelle 10.22:	Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)	49
Tabelle 10.23:	Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte (2000 bis 2006)	51
Tabelle 10.24:	Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen (2000 bis 2006)	53
Tabelle 10.25:	Maßnahmen, die mit dem Erhalt oder der Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen verbunden waren	55
Tabelle 10.26:	Vergleich der Eckwerte der beiden Fördermaßnahmen AFP und AUM für MDM-Verfahren bei einem fünfjährigen Betrachtungszeitraum	58
Tabelle 10.27:	Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz	62
Tabelle 10.28:	Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beigetragen haben	64
Tabelle 10.29:	Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung der Landschaft geleistet haben	68
Tabelle 10.30:	Maßnahmenkombination in PROLAND Niedersachsen 2000 bis 2006 (Zahl der Teilnehmer)	77
Tabelle 10.31:	Maßnahmenkombinationen landwirtschaftlicher Betriebe in PROLAND 2000 bis 2006	78
Tabelle 10.32:	Maßnahmenkombination für ausgewählte Maßnahmen des Förderschwerpunktes II	79

Tabelle 10.33:	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen (in Mio. Euro)	80
Tabelle 10.34:	Vergleich der Teilnahme konventionell und ökologisch wirtschaftender Betriebe 2003 bis 2006 an PROLAND-Maßnahmen	84
Tabelle 10.35:	Schutzstatus der Offenlandflächen in Natura-2000-Gebieten Niedersachsens (in % der Schutzflächen)	86
Tabelle 10.36:	Klassifizierung der angebotenen PROLAND-Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung	87
Tabelle 10.37:	Anteil von Förderflächen und öffentlichen Fördermitteln in der Natura-2000-Gebietskulisse	89
Tabelle 10.38:	Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten	92
Tabelle 10.39:	Zielgruppen der verschiedenen PROLAND-Maßnahmen	98
Tabelle 10.40:	Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen	103
Tabelle 10.41:	Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte	104
Tabelle 10.42:	Gruppierung der PROLAND-Maßnahmen nach dem Verhältnis von Implementationskosten zu öffentlichen Fördermitteln	107
Tabelle 10.43:	Wirkungseinstufung der PROLAND-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen	115
Tabelle 10.44:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	117
Tabelle 10.45:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen (in Klammern Maßnahmen)	117

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung umfasst die Analyse der regionalen Verteilung der PROLAND-Förderung, die Zusammenstellung der Programmwirkungen, die verwaltungsmäßige Programmumsetzung von PROLAND und eine Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung der einzelnen PROLAND-Maßnahmen. Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf die Einschätzung der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und vertiefende Studien zu einzelnen Fragestellungen durchgeführt.

Regionale Verteilung der Fördermittel in Niedersachsen

Die PROLAND-Förderung wurde landesweit durch ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Förderschwerpunkt II) dominiert. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität[1] in Landkreisen mit Viehwirtschaft in Anspruch genommen. Umweltbezogene Maßnahmen hatten in PROLAND eine verhältnismäßig geringe finanzielle Bedeutung. In den meisten Kreisen wurden weniger als 10 % der LF im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen gefördert. Eine ausgeprägte regionale Schwerpunktsetzung umweltbezogener Maßnahmen war nicht zu beobachten. Je nach Region wurden Agrarumweltmaßnahmen mit unterschiedlicher Ausrichtung nachgefragt (z. B. Mulch- und Direktsaatverfahren in Marktfruchtgebieten). Unter den Ausgaben für ländliche Entwicklungsmaßnahmen dominierten die Ausgaben für die Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau. Ein Zusammenhang zwischen der Förderintensität[2] ländlicher Entwicklungsmaßnahmen und den sozioökonomischen Charakteristika der Kreise (Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt/Kopf) konnte nicht ermittelt werden. Von PROLAND-Förderung profitierten strukturschwache ländliche Räume im Südosten und Osten Niedersachsens unterproportional, strukturstarke ländliche Räume im Westen Niedersachsens überproportional.

Programmwirkungen

Bevölkerung/Lebensqualität: Die PROLAND-Förderung war maßgeblich auf die Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ in Niedersachsen (nicht nur in ländlichen Räumen)

---

[1] Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 je Hektar LF.

[2] Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 je Einwohner

ausgerichtet. Dadurch wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nichtstädtischer Gebiete erhöht. Abwanderungsprobleme, wie sie in Südniedersachsen vorherrschen, konnten durch PROLAND nicht verringert werden.

Beschäftigung: Die dauerhaften Beschäftigungseffekte von PROLAND waren, gemessen am eingesetzten Mittelvolumen und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen von PROLAND, gering. Der geförderte Erhalt von Beschäftigung im primären Sektor konnte den allgemeinen Rückgang von Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft kaum verlangsamen. Geringe bzw. mittlere positive Beschäftigungseffekte sind durch PROLAND außerhalb des primären Sektors entstanden, z. B. durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o) bzw. des **Tourismus** (s).

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen der PROLAND-Förderung eher gering. Dauerhafte Einkommenswirkungen in der Landwirtschaft entstanden durch Kosteneinsparungen infolge der **Flurbereinigung** (k) und des ländlichen **Wegebaus** (r1). Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors sind durch die Förderung der **Dorferneuerung** (o) bzw. des **Tourismus** (s) entstanden.

Marktposition: Der Einfluss der eingesetzten Maßnahmen auf die Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die hierfür wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten,…). Es kam durch die Förderung allerdings zu indirekten Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von den Maßnahmen **Verarbeitung und Vermarktung** (g) sowie den **forstlichen Maßnahmen** (i1, i2, h) aus. Geringer, aber auch positiv wurden die Wirkungen der Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Flurbereinigung** (k1), **Wegebau** (r1), **die flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz** (t4) sowie der **Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten** (m) eingeschätzt. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen, im Fall der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung auch durch Qualitätsverbesserungen.

Umwelt: Das Finanzvolumen der Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen verbunden waren, umfasste rund 57 % der Programmmittel. Mit knapp 22 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen erzielt werden. Dabei handelt es sich um die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und den **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t). Mittlere Wirkungen sind mit 38 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die **forstlichen Fördermaßnahmen** (h und i) und die **Flurbereinigung** (k) zurückzuführen. 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Trotz Zielsetzungen für den Schutz

der Umwelt konnte das **AFP** (a) und die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 10 % der Nadelwaldfläche und 13 % der LF Niedersachsens erreicht, und so umweltschonende Wirtschaftsweisen erhalten oder eingeführt. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f). Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte mit Hilfe eines ökonometrischen Modells gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang nicht entgegen gewirkt werden konnte. Bezogen auf die umweltsensiblen Gebiete wird der weiterhin verbliebene Handlungsbedarf augenfällig. Mit den Agrarumweltmaßnahmen wurden nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Von den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden 9 % und den intensiver zu untersuchenden Gebieten der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 10 % mit wirksamen Maßnahmen abgedeckt. Eine Besonderheit des Programms stellte der mit zahlreichen zum Teil vernetzten Instrumenten verfolgten Trinkwasserschutz dar. Den Maßnahmen **Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten** (e1) und dem **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t2) kommt auch in Verbindung mit der Flurbereinigung eine besondere Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL zu.

Programmdurchführung

Unter dem Thema Durchführung waren unterschiedliche Aspekte zu untersuchen. **Synergieeffekte** basierten vor allem auf nachfrageinduziertem Teilnahmeverhalten, das zu einer räumlichen und betrieblichen Konzentration von PROLAND-Maßnahmen führte. Dies galt für alle Förderschwerpunkte, da es auch im Förderschwerpunkt III kaum Gebietskulissen zur räumlichen Steuerung von Maßnahmen gab. Ex ante formulierte Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans haben sich nicht in allen Fällen erfüllt. In der nächsten Förderperiode ist auf synergetische Wirkungen verstärkt ein Augenmerk zu richten und die vorgefundenen Ansätze sollten ausgebaut werden.

Niedersachsen bot eines breites Angebot an sektoralen und flächenbezogenen Maßnahmen, das von etwa 30 % der landwirtschaftlichen Betriebe genutzt wurde. Die meisten Betriebe nahm nur an einer Maßnahme teil. Kombinationen ließen sich v. a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen finden. Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II richteten sich vorrangig an Gebietskörperschaften, Vereine, Kirchen. In geringem Umfang konnten auch Private und Unternehmer, darunter Landwirte, an den Maßnahmen teilnehmen. Die mit Abstand teilnehmerstärkste Maßnahme war die Dorferneuerung gefolgt vom landwirtschaftlichen Wegebau. Mit diesen beiden Maßnahmen fanden sich auch anteilmäßig die meisten Kombinationen.

Der **Ökolandbau** ist ein Bereich, in dem sich eine Förderung mit verschiedenen Instrumenten anbieten würde. Das Gros der Mittel, die in den Ökolandbau fließen, kam aus den

flächenbezogenen Maßnahmen. Im Förderzeitraum wurden aber mit der Einrichtung eines Kompetenzzentrums (KÖN) und der Projektförderung im Rahmen von PROLAND neue Wege beschritten. Auffällig war die geringe Bedeutung des Ökolandbaus in der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung.

Verschiedene PROLAND-Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus **Natura 2000** bzw. deren Flankierung.[3] Insgesamt lag der Schwerpunkt dieser Maßnahmen auf Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Bei den vorbereitenden Maßnahmen innerhalb von PROLAND spielte die Förderung von Planungen und Konzepten keine Rolle. Dies galt ebenso für Instrumente der Akzeptanzsteigerung durch Beratung und Kommunikationsstrategien. Akzeptanzsteigernd wirkten in erster Linie der Erschwernisausgleich sowie der Flächenkauf bzw. Tausch für besonders betroffene Flächeneigentümer über die t-Maßnahmen und die Flurbereinigung. Die Maßnahmen erreichten (brutto) rund 33 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse, wobei sich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen stark auf Natura 2000 konzentrierten. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden knapp 2 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Bezogen auf das Jahr 2005 flossen etwa 28 % der öffentlichen Mittel für die Maßnahmen f, t2, e und i2 (ohne Flurbereinigung) in die Umsetzung von Natura 2000 (3 % der PROLAND-Mittel in 2005).

Im Rahmen der Bewertung fiel gerade bei Fragen nach dem Zusammenspiel von PROLAND mit anderen Förderprogrammen auf (**externe Synergien**), dass es vorrangig darum ging, Förderduplizitäten („Demarkationslinien“) zu vermeiden. Das Bewusstsein, dass Ziel-2-Programm und PROLAND in den gleichen Regionen Förderimpulse gaben und sich beide Programme gegenseitig in ihren regionalen Wirkungen beeinflussten, war kaum präsent. Mangels geeigneter Daten seitens der Ziel-2-Förderung konnten keine gemeinsamen Wirkungsanalysen mit der PROLAND-Förderung durchgeführt werden.

Ein weiteres Thema im Hinblick auf die Durchführung von PROLAND war die Frage der **Treffsicherheit**, die eng mit dem Umfang möglicher Mitnahmeeffekte zusammenhängt. Ansätze zur Erhöhung der betrieblichen und räumlichen Treffsicherheit von Maßnahmen waren in PROLAND vorhanden. Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden.

[3] Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere die Kooperationsprogramme (f3), der Erschwernisausgleich (e1), der investive Naturschutz (t2) und die Flurbereinigung (k) sowie die Pilotmaßnahme zum Vertragsnaturschutz im Wald (i2).

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

In der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Dafür wurden zunächst die Implementationskosten von PROLAND ermittelt. Die absoluten Implementationskosten lagen bei 14,3 Mio. Euro, davon rund 12 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von PROLAND insgesamt eine mittlere Größenordnung. Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Dazu gehörten mit den ZILE-Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sehr finanzstarke Maßnahmen. Auch die Maßnahmen des investiven Natur- und Wasserschutzes waren mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel bzw. sieben Maßnahmen lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils. Die finanzstärkste Maßnahme in dieser Kostenklasse war das NAU (f2) gefolgt vom AFP (a) und den forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i). Nur 3 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Anteil verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung (c) vor allem naturschutzfachlich ausgerichtete Flächenmaßnahmen.

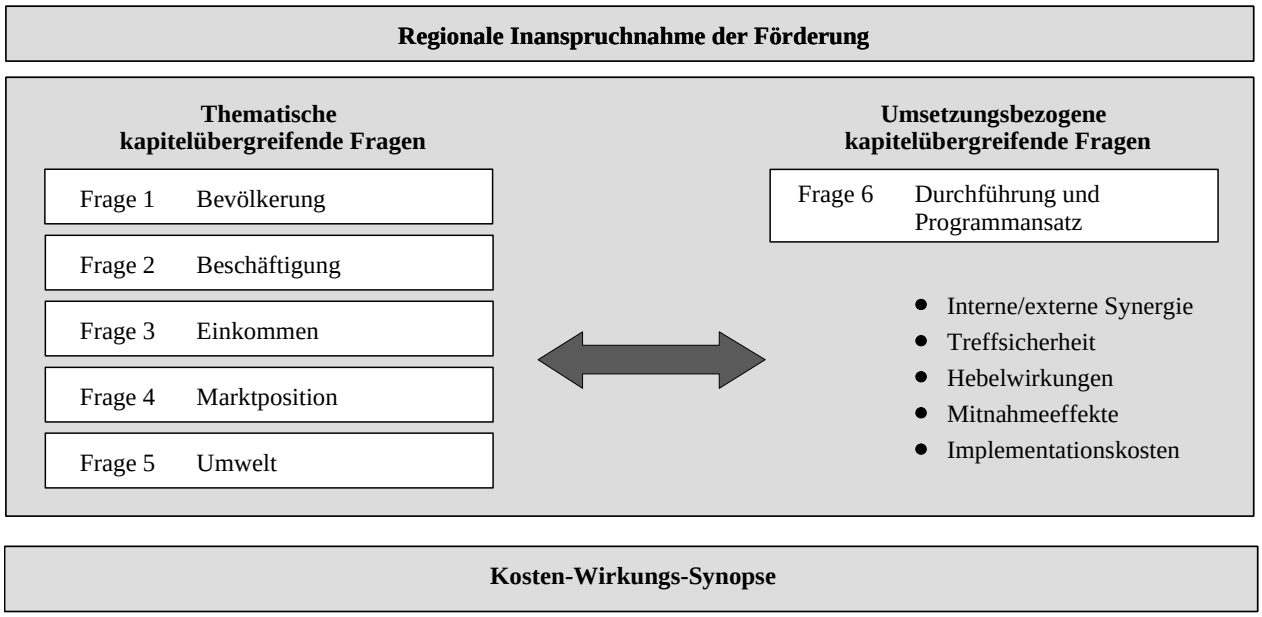
Rund 31 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen verbunden. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, generell eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

10.1 Inhalte der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in vier Bereiche: Die Analyse der regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel zeigt die räumlichen Muster und Schwerpunkte der Förderung sowie die hierfür ursächlichen Faktoren. Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen 1 bis 5 ist als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von PROLAND (vgl. Abbildung 10.1). Abschließend erfolgt eine Zusammenschau der Ge-

samtkosten (öffentliche Mittel und Implementationskosten) und der erzielten Wirkungen in der Kosten-Wirkungs-Synopse.

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Programmbewertung wurden ergänzend vier vertiefende, maßnahmenübergreifende Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

– Studie 1: Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen,

– Studie 2: Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen der EPLR-Förderung,

– Studie 3: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen,

– Studie 4: Biogasanlagen in Niedersachsen – Umweltwirkungen und Landnutzung.

Die Ergebnisse der thematischen Studien sind im Materialband zu Kapitel 10 dokumentiert und in die Beantwortung der kapitelübergreifenden Bewertungsfragen eingeflossen.

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellte, wie bisher auch, die Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die bisher deskriptive durchgeführte Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wurde um eine quantitative Ursachenanalyse erweitert.[4]

In den Studien 1 und 2 werden vorrangig quantitativ-statische Methoden (Kontrollgruppenvergleiche, Regressionsanalysen) verwendet. Die Erhebung der Implementationskosten in Studie 3 erfolgte auf Basis der Daten der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR-Daten) und zusätzlicher Befragungen. Studie 4 umfasst die regionalisierte Auswertung der Biogasförderung und Landnutzungsdaten sowie ergänzende Literaturrecherchen.

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Regionale Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel	Regionale Inzidenzanalyse (Regressionsanalyse)	- Verteilung der verausgabten öffentlichen Fördermittel nach Kreisen - Analyse der Bestimmungsgründe der regionalen Verteilung
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Standardisierte Abfrage der entsprechenden Wirkungen in den Kapiteln, Aggregation
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen / verausgabten Programmmitteln
Thematische Studien		
1) Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen	Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich, Propensity Score Matching	- Vergleich von Betrieben mit und ohne Teilnahme, vor und nach Durchführung der Maßnahmen
2) Grünlandentwicklung	Regressionsanalysen	- Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Grünlandentwicklung und anderen Faktoren, u. a. der ländlichen Entwicklungspolitik
3) Implementationskostenanalyse	Erhebung der Personalkosten über KLR-Daten und Befragung	- Erhebung der öffentlichen Kosten, die durch die Umsetzung von PROLAND entstehen
4) Biogasanlagen - Umwelt und Landnutzung	Regionale Verteilung der Biogaskulturen, Literaturanalyse	- Auswertung von Landnutzungs- und Förderdaten, - Zusammenstellung der Umweltwirkungen auf Basis einer Literaturanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

[4] Die Maßnahme Einzelbetriebliche Managementsysteme (y) wurde in der regionalen Inzidenzanalyse berücksichtigt, nicht aber bei der Aggregation der Wirkungen. Aufgrund der geringen Laufzeit der Maßnahme konnten bisher keine Wirkungsanalysen durchgeführt werden (siehe Kapitel 9, Materialband y).

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen

		Verwendung nach Arbeitsschritten					
Datenart	**Datenquelle**	Administrative Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	x	x	x			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte (2003)						x
	Programmworkshop (2003, 2005)	x	x	x	x		
	Schnittstellenworkshop (2005)	x					x
	EFRE-Evaluator - Fragebogen/Gespräch (2005)	x	x				x
	KLR-Daten (2007)	x					x
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchenliste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006			x	x		x
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			x	x		
	Indikative Finanzpläne			x			
	Fakultative Modulationsmittel 2005 und 2006			x			x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		x			x	x
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x			
	Literatur					x	x
	LAND-Data Buchführungsdaten, Wirtschaftsjahr 1999/2000 bis 2004/05						x
	InVeKoS 2005				x		x
	BLE-Daten "Nachwachsende Rohstoffe" 1994 bis 2006					x	x
	ATKIS 2000						x

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Zielstruktur auf Programmebene

Die Strategie von PROLAND orientierte sich am Grundsatz, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu verbessern (ML, 2000). Der Förderstrategie lagen folgende Ziele zugrunde:

- Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion,
- Verbesserung der Vermarktung und des Absatzes land- und forstwirtschaftlicher Produkte,
- Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen,
- Stärkung der Wirtschaftsfunktion ländlicher Räume,
- Sicherung und Entwicklung der biologischen Vielfalt,
- Sicherung und Entwicklung von Boden, Wasser, Klima und Luft,
- Erhaltung bedrohter landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften.

Die Ziele standen ungewichtet und ohne Quantifizierung nebeneinander. Um PROLAND einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen einzelner Förderkapitel und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Ziele der PROLAND-Fördermaßnahmen mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen

			Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5			
			Wirkungsfelder	Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Kriterien / Maßnahmentitel	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	Verringerung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
I: Produktionsstruktur	I	a1	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben				○	●		●		●			●		●	
	III	c1	Berufsbildung					●	○	●	○		○		●	○		
	VII	g1	Verarbeitung/Vermarktung	●				●	●	●	●	●	●	●	○		○	
	VIII	i1, i2, h	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	○	○	○	○	●	●	●	●			●
	IX	y [1)]	Einelbetriebliche Managementsysteme							●					●			
II: Ländliche Entwicklung	IX	k1	Flurbereinigung				○			○		●			○			○
		n1	Dienstleistungseinrichtungen				○		○									
		o1	Dorferneuerung				●		○		●				○			
		r1	Landwirtschaftsnahe Infrastruktur				○					●						
		s1	Fremdenverkehr und Handwerkstätigkeiten				●	●	●	●	●							
		u1, u2	Küstenschutz															
III: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	V	e	Ausgleichszahlung, Artikel 16							●					●	●		
	VI	f	Agrarumweltmaßnahmen inkl. Modulation, Vertragsnaturschutz												●	●	●	○
	VII	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (WSG)									○	○	●	●	●		
	IX	t1	Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft												●			
		t2/t3	Naturschutz- und Landschaftspflege- maßnahmen in bestimmten Gebieten				●								●		○	●
		t4	Flankierende Maßnahmen zur gewässer-schonenden Landbewirtschaftung									○	○	●	●	●		

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel. [1)] Gemäß Absprache mit Auftraggeber keine Berücksichtigung in der wirkungsbezogenen Programmbewertung (Förderung erst ab 2005).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.4 Regionale Inanspruchnahme von PROLAND und deren Bestimmungsgründe

Karte 10.1. stellt die regionale Verteilung der verausgabten Fördermittel von PROLAND (2000 bis 2006) nach Kreisen und Förderkategorien[5] dar. Die regionale Verteilung der PROLAND-Mittel scheint zunächst in keinem systematischen Zusammenhang mit den Regionstypen zu stehen: Von der Förderung profitierten sowohl Kreise in Agglomerationsräumen als auch verstädterte und ländliche Räume. Die PROLAND-Förderung wird landesweit durch ländliche Entwicklungsmaßnahmen (Flurbereingung (k), Dorferneuerung (o), Wegebau (r)) dominiert. Strukturschwache Kreise im südöstlichen und östlichen Niedersachsen profitierten unterdurchschnittlich von der PROLAND-Förderung.

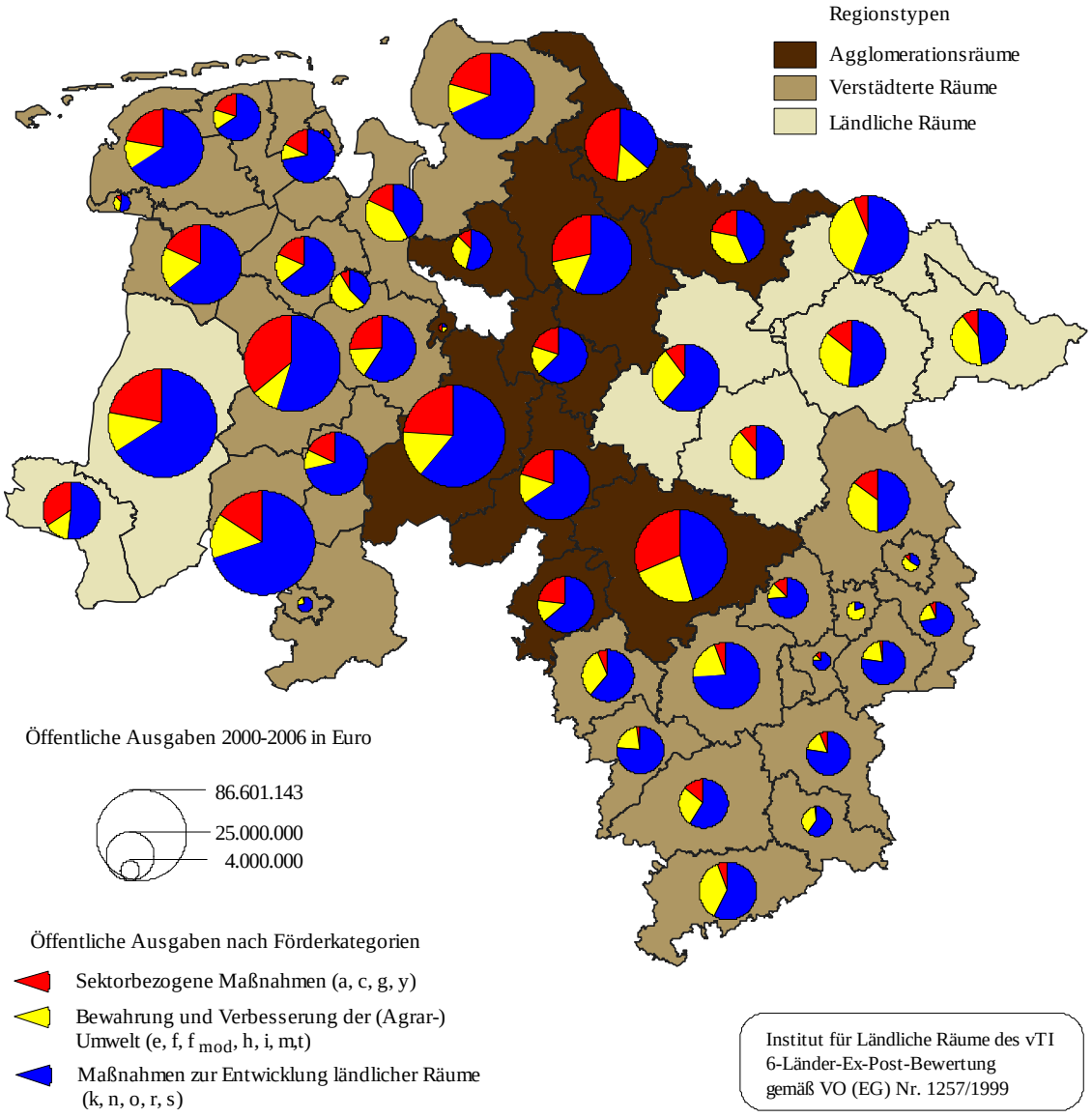
Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf. Einige Maßnahmen (e, teilweise f) sind nur innerhalb festgelegter Gebietskulissen förderfähig. Der Einfluss ausgewählter struktureller Faktoren auf die regionale Nachfrage nach Fördermitteln ist in Tabelle 10.4 dargestellt und wird im Folgenden diskutiert.

Karte 10.1 zeigt, dass sektorbezogene Maßnahmen am stärksten in Regionen mit einem Schwerpunkt auf Veredlungs- und Fleischwirtschaft (Emsland, Cloppenburg, Rothenburg-Wümme, Stade) sowie in Kreisen mit Schwerpunkt Gartenbau in Anspruch genommen wurden. Zurückzuführen ist dies auf die geförderten investiven Maßnahmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung (g) und auf das AFP (a). Die dargestellte Mittelverteilung legt nahe, dass die investive Unternehmensförderung primär in den Regionen in Anspruch genommen wurde, in denen die Produktions- und Verarbeitungsbetriebe wirtschaftlich und strukturell gut aufgestellt sind. Dieser Erklärungsansatz wird durch die in Tabelle 10.4 dargestellten Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt.

Modell A erklärt die Verteilung der öffentlichen Ausgaben 2000 bis 2006 (je Hektar LF) für sektorbezogene Maßnahmen in den Kreisen Niedersachsens (kreisfreie Städte ausgenommen). Der Koeffizient für den Regionstyp zeigt, dass die Förderintensität je Hektar in Agglomerations- und verstädterten Räumen im Durchschnitt höher ist als in den ländlichen Kreisen. Die je Hektar verausgabten Mittel nehmen mit einem steigenden Anteil an Dauerkulturbetrieben im Kreis und mit steigender Besatzdichte (Schwein) signifikant zu.

[5] Sektorbezogene Maßnahmen (a c, g, y), Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (e, f, fakultative Modulation, h, i, m, t), Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, r, s).

Karte 10.1: Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 von PROLAND nach Förderkategorien (ohne Ausgaben für Hochwasser- und Küstenschutz)



Quelle: Eigene Berechnungen nach ML (2007g).

Andererseits nimmt die Förderintensität mit geringer werdender Ertragsmesszahl (EMZ) und mit einem abnehmenden Anteil an Nebenerwerbsbetrieben im Kreis signifikant zu (negatives Vorzeichen der Koeffizienten in Tabelle 10.4). Beide Beobachtungen sind plausibel zu erklären: Je niedriger die EMZ, desto höher die Förderintensität, da vorrangig in Futterbauregionen und weniger in Marktfruchtgebieten mit hoher EMZ gefördert wurde. Investitionen werden primär in Haupterwerbsbetrieben getätigt; ein steigender Nebenerwerbsanteil hat daher einen negativen Einfluss auf die Förderintensität je Hektar.

Die Mittelverteilung für sektorale Maßnahmen wird zu 76 % durch die berücksichtigten Faktoren erklärt (vgl. Modellgüte). Umweltbezogene Maßnahmen wurden sowohl horizontal (f1, f2, fakultative Modulation, h, i) als auch in Gebietskulissen (Erschwernisausgleich, f3, f4) angeboten. Der Anteil der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmenlag in den niedersächsischen Kreisen bei rund 9 % der LF. Die Förderung produktionsintegrierter Umweltmaßnahmen wie Mulchsaatverfahren (Marktfruchtgebiete im südöstlichen Niedersachsen) und die umweltfreundliche Gülleausbringung (Veredlungsgebiete im westlichen Niedersachsen) haben flächenmäßig die größte Bedeutung in der Agrarumweltförderung (vgl. Kapitel VI, Anhang 1). Die forstwirtschaftliche Förderung wurde schwerpunktmäßig in Regionen mit einem hohen Privatwaldanteil in Anspruch genommen (nordwestliches Niedersachsen).

Aufgrund der stark variierenden Zielgruppen umweltbezogener Maßnahmen (Ackerbau-, Veredlungs-, Grünlandbetriebe, Privatwaldbesitzer, Betriebe in Wasserschutzgebieten) war die regionale Verteilung der Ausgaben (je Hektar) für umweltbezogene Maßnahmen nicht durch einzelne Indikatoren der Landnutzung bzw. der Umweltsituation erklärbar. Aus den Ergebnissen in Tabelle 10.4 (Modell B) ist lediglich zu entnehmen, dass die Förderintensität je Hektar mit steigendem Grünlandanteil bzw. mit einem größer werdenden Schutzgebietsanteil[6] an der LF signifikant steigt. Dies ist unter anderem auf die hohen Prämien für grünlandbezogene Maßnahmen, im Vergleich zu Maßnahmen in Ackerregionen, zurückzuführen. Natura-2000-Gebiete und Kreise mit hohen Stickstoffsalden (Lange et al., 2006) wurden durch umweltbezogene Maßnahmen weder über- noch unterproportional erreicht (vgl. Tabelle 10.4, Modell B). Die geringe Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen auf Zielflächen des Grundwasserschutzes wurde auch durch die Ergebnisse der KapitelbewerterInnen bestätigt.[7]

Die Ausgabenstruktur für ländliche Entwicklungsmaßnahmen war in den meisten Landkreisen durch ein starkes Gewicht auf den drei „großen“ Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau gekennzeichnet; allein in 28 Landkreisen entfielen mehr als 90 % der öffentlichen Mittel dieser Förderkategorie auf diese drei Maßnahmen. Die Mittelverteilung folgte weniger der unterschiedlichen Besiedlungsdichte, sondern wies vielmehr Schwerpunkte im Norden und Westen des Landes auf (vgl. Karte 10.1).

---

[6] Schutzgebiete nach Bundesnaturschutzgesetz. Dies schließt z. B. Wasserschutzgebiete aus.

[7] Die Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen in Prozent erreichter Zielfläche: 19 % (Bodenschutz), 27 % (Grundwasserschutz), 75 % (Oberflächengewässerschutz) (vgl. Kapitel VI, Modul Ökoeffizienz).

Tabelle 10.4: Determinanten der regionalen Förderintensität nach Förderkategorien

Bestimmungsfaktor		Einheit	Koeffizient	Chi-Quadrat	Signifikanz
Modell A: Förderintensität (öffentliche Ausgaben[1)] je Hektar LF) sektorbezogener Maßnahmen (a, c, g)					
Landwirtschaftliche Betriebe		Anzahl	0,70	0,03	
Ertragsmesszahl		Index	-0,93	3,91	**
Anteil Dauerkulturbetriebe		%	4,30	39,47	***
Änderung der Anzahl ldw. Betriebe 1995-1999		%	-2,63	1,69	
Anteil Nebenerwerbsbetriebe		%	-1,89	8,07	***
Besatzdichte Rind		GV je ha	15,73	2,48	
Besatzdichte Schwein		GV je ha	74,51	30,51	***
BWS in der Ldw. je Erwerbstätigen		1.000 Euro	-1,19	2,18	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	168,73	11,46	***
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	170,96	10,80	**
	Ländlich	1= ja, 0= nein	149,00	10,01	***
Modell B: Förderintensität (öffentliche Ausgaben[1)] je Hektar LF) von Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (e, f, Modulation, h, i, m, t)					
Anteil Grünland an LF		%	0,72	4,58	**
Anteil Nebenerwerbsbetriebe		%	0,63	0,43	
Stickstoffüberschuss (Flächenbilanz)		kg N/ha	-0,14	0,69	
Anteil Natura 2000 an LF		%	-0,99	0,33	
Anteil Schutzgebiet an LF		%	1,16	3,61	*
Anteil Wald an Fläche insg.		%	1,06	2,68	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	8,98	0,04	
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	10,77	0,07	
	Ländlich	1= ja, 0= nein	45,70	1,29	
Modell C: Förderintensität (öffentliche Ausgaben[1)] je Einwohner) von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (k, n, o, r, s)					
Arbeitslosenquote		%	-3,43	0,68	
Schulden Gemeinde		Euro/Einwohner	-0,02	0,43	
Stundenlohn Industrie		Euro	-7,14	11,33	***
Wanderungssaldo		1.000 Personen	14,42	1,44	
Bruttoinlandsprodukt		BIP/Einwohner	-0,84	0,44	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	363,94	18,74	***
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	366,91	20,81	***
	Ländlich	1= ja, 0= nein	405,76	24,06	***

Modellgüte	R-Quadrat
Modell A: Sektorbezogene Maßnahmen	0,76
Modell B: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen	0,84
Modell C: Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	0,73

Hinweis: 1) Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006. Statistische Signifikanz der Koeffizienten: *** 1 %, ** 5 %, * 10 %.

Quelle: Eigene Berechungen. Datenbasis vgl. Tabelle A10.1 (Anhang).

Die Verteilung der öffentlichen Ausgaben 2000 bis 2006 je Einwohner für ländliche Entwicklungsmaßnahmen in Niedersachsen (Kreise und kreisfreie Städte) wird durch die Bestimmungsfaktoren zu 73 % erklärt (vgl. Tabelle 10.4, Modellgüte). In ländlichen Kreisen wurden durchschnittlich (bei Konstanz aller anderen Parameter) etwa 40 Euro je Einwoh-

ner mehr verausgabt als in verdichteten Räumen und Agglomerationsräumen. Die Förderintensität je Einwohner war um so höher, je niedriger der in der Industrie gezahlte Stundenlohn ist. Dies könnte darauf verweisen, dass in Regionen mit hoher Förderintensität die Opportunitätskosten landwirtschaftlicher oder anderer (nichtindustrieller) Tätigkeiten eher gering sind, da alternative Verdienstmöglichkeiten in der Industrie ebenfalls gering sind.

Faktoren wie die Arbeitslosenquote, Migrationsbewegungen (Wanderungssaldo auf Gemeindeebene) und das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner hatten keinen Einfluss auf die Förderintensität. Auch der Pro-Kopf-Schuldenstand in den Gemeinden beeinflusste nicht die Nachfrage nach ländlichen Entwicklungsmaßnahmen: Die Vermutung, dass die notwendige Kofinanzierung für ländliche Entwicklungsmaßnahmen nur von Gemeinden mit geringem Schuldenstand aufzubringen ist und verschuldete Gemeinden durch das Kofinanzierungsgebot von der Förderung ausgeschlossen werden, wird durch diese Analyse nicht bestätigt.

Fazit

Sektorbezogene Maßnahmen wurden mit hoher Förderintensität (Mittel je Hektar) in Landkreisen mit Veredlungs- und Viehwirtschaft in Anspruch genommen. Dies ist zum einen auf die hohe Investitionstätigkeit in diesen Bereichen, aber auch auf die gleichzeitige Förderung über das AFP und Verarbeitung und Vermarktung (Spezialisierungs- und Skaleneffekte) zurückzuführen.

Umweltbezogene Maßnahmen wurden in den meisten niedersächsischen Kreisen auf 10 bis 15 % der LF in Anspruch genommen. Eine ausgeprägte regionale Schwerpunktsetzung umweltbezogener Maßnahmen war nicht zu beobachten; allerdings wurden - je nach Region - Agrarumweltmaßnahmen mit sehr unterschiedlicher Ausrichtung nachgefragt. Aussagen zur Treffsicherheit umweltbezogener Maßnahmen sind aus der Analyse nur begrenzt abzuleiten: Die Förderintensität je Hektar lag in Kreisen mit einem hohen Schutzgebietsanteil (Natur- und Landschaftsschutz) über dem Durchschnitt aller Kreise, woraus eine verstärkte Inanspruchnahme von Maßnahmen in Schutzgebieten zu vermuten ist. Dies gilt allerdings nicht für Natura-2000-Gebiete.[8] Gebiete mit hohen Stickstoffsalden werden durch die Agrarumweltförderung nicht überproportional erreicht. Detaillierte Analysen zur Treffsicherheit sind Kapitel 6 zu entnehmen.

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung hatten in PROLAND finanziell eine herausragende Bedeutung und wurden durch Ausgaben für die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau dominiert. Die Förderintensität je Kreis kann nicht durch sozio-

[8] Die meisten Natura-2000 Gebiete sind allerdings erst nach 2003 ausgewiesen worden. Das diesbezügliche Fazit ist daher nur begrenzt aussagefähig.

ökonomische Kennziffern (Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt/Kopf) erklärt werden. Karte 10.1 zeigt jedoch, dass strukturschwache ländliche Räume im Südosten und Osten Niedersachsen von der Förderung unterproportional, strukturstarke ländliche Räume im Westen des Landes überproportional profitierten.

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen

10.5.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1)

10.5.1.1 Kontext

Im Jahr 2000 lebten etwa 13,5 % (1,1 Mio.) der niedersächsischen Bevölkerung in ländlichen Räumen. Bis 2005 ist dieser Anteil auf 13,7 % angestiegen (SÄBL, div. Jgg.). Der seit dem Jahr 2000 anhaltende natürliche Bevölkerungsrückgang wurde im Durchschnitt Niedersachsens durch Wanderungsgewinne aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland ausgeglichen (vgl. letzte drei Spalten in Tabelle 10.5). Ausnahmen stellten die Landkreise Osterode und Holzminden dar. Beide Kreise waren von einem Bevölkerungsrückgang infolge von Abwanderung (je –0,3 % pro Jahr) und einer ausgeprägt negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung (-0,5 % bzw. –0,6 % pro Jahr) betroffen.

Tabelle 10.5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden niedersächsischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)

	n	Einwohner		Anteil an Bevölkerung 2005	Änderung insgesamt	durch	
		2000	2005			Wanderung	natürliche Entwicklung
Regionstyp		n	n	%	% p.a.	% p.a.	% p.a.
Agglomerationsräume	10	2.527.503	2.561.436	32,0	0,3	0,7	-0,5
Verdichtete Kreise	29	4.327.856	4.339.125	54,3	0,1	0,4	-0,4
Ländliche Kreise	7	1.070.834	1.093.385	13,7	0,4	0,6	-0,2
- Osterode	1	85.451	81.916	1,0	-0,8	-0,3	-0,6
- Holzminden	1	81.389	77.918	1,0	-0,9	-0,3	-0,5

Hinweise: p. a. = per annum.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

PROLAND war maßgeblich auf die Verbesserung der Lebensqualität (weiche Standortfaktoren) in ländlichen Räumen ausgelegt (vgl. Zusatzkriterium in Tabelle 10.3). Es sind vor

allem ländliche Entwicklungsmaßnahmen wie die **Dorferneuerung** (o) und **touristische Maßnahmen** (s), die zur Verbesserung der Lebensqualität beitrugen (vgl. Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Beitrag von PROLAND zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII		IX						V	VI	VII		XI	
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	i1, i2, h	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e	f	m	t1	t2/ t3	t4
1-1	Altersprofil der Begünstigten			0													
1-2	Geschlechtsprofil der Begünstigten																
1-3	Verringerung der Abwanderung																
1-4 (Zusatz)	Verbesserung der Lebensqualität	0			+	+	++	+++	+	++		(+)	+			+	

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Abwanderung aus ländlichen „Problemgebieten“ (Osterode, Holzminden) konnte durch die Förderung nicht vermindert werden, da die Abwanderungsursache Nummer 1 (fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten) durch die Förderung nur in geringem Maß beeinflusst wurde (vgl. Beschäftigungswirkungen).

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (Kriterium 1-1, 1-2)

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (vgl. Tabelle 10.7) ist durch die Art der Zuwendungsempfänger determiniert und kein Ergebnis einer gezielten Steuerung der Maßnahmen. Durch die Förderung wird daher keine Wirkung auf das Alters- und Geschlechtsprofil eintreten, die nicht ohnehin vorhanden gewesen wäre. Mit Ausnahme der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) partizipieren in der Tendenz eher jüngere Personen an den Maßnahmen.

Tabelle 10.7: Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung

	Anzahl	Stichprobe	Anteil Altersklassen			Anteil Geschlecht	
			< 35	35 - 44	> 45	männlich	weiblich
	n	n	%			%	
Betriebsleiter in Niedersachsen	57.588		12	32	56 [1)]	91	9
Familien-AK in Niedersachsen	110.072		18	26	56	65	35
Maßnahmen	**Förderfälle 2000 bis 2006**						
Agrarinvestitionsförderung (a)	6.138	3958	18	47	35	97	3
Qualifizierung (c)	18.740 [1)]	14.279	41	33	26	53	47
Agrarumweltmaßnahmen (f)	9.828 [2)]	267	41	47	11		
Forst (h, i)	15.756	200	6	16	79	männlich > weiblich	

Hinweise: 1) Anzahl Teilnehmer 2000 bis 2006, 2) Förderfälle 2006.

Quelle: Eigene Darstellung nach NLS (2003; 2004). Beiträge aus den Kapiteln.

Verringerung der Abwanderung aus ländlichen Räumen (Kriterium 1-3)

Die von Abwanderung betroffenen Kreise in Niedersachsen (Osterode, Holzminden) profitierten von der PROLAND-Förderung nur unterproportional. Ein Zusammenhang zwischen der Förderung und der Abwanderung aus diesen Kreisen konnte nicht hergestellt werden.

Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzkriterium 1-4)

Das Kriterium 1-4 wurde zusätzlich zu dem Fragenkatalog der EU-KOM bearbeitet, um die Wirkungen der PROLAND-Förderung auf die Verbesserung der Lebensqualität abzubilden. Ländliche Räume haben eine hohe Bedeutung als Wohn- und Erholungsort. Voraussetzung hierfür ist die Erschließung und Zugänglichkeit der Landschaft **(Wegebau** (r), **Flurbereinigung** (k)), der Erhalt optisch ästhetischer oder traditioneller Landnutzungsformen (Agrarumweltmaßnahmen) und die Attraktivität von Dörfern **(Dorferneuerung** (o)). Hierzu leisten die in Tabelle 10.8 zusammengestellten PROLAND-Maßnahmen einen Beitrag.

Zu betonen ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in übergeordnete Konzepte (Dorfentwicklungsplanung, touristische Konzepte etc.) und deren additive Wirkung im Zusammenhang mit den anderen durchgeführten Aktivitäten (außerhalb von PROLAND). Folglich lassen sich die Wirkungen nicht ausschließlich auf die Förderung zurückführen.

Tabelle 10.8: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)

Maßnahme	Wirkungen der geförderten Maßnahmen und Projekte
Agrarumweltmaßnahmen (f)	- Erhalt extensiver landwirtschaftlicher Nutzungsformen (Grünlandwirtschaft in feuchten Gebieten, Heidewirtschaft) - Maßnahmenkonzentration in touristisch bedeutsamen Regionen (Lüneburger Heide, Niedermoorgebiete)
t2-Maßnahmen	Stärkung der Erholungsfunktion ländlicher Räume durch Aufwertung des Landschaftsbildes und Vorhaben zur Verbesserung des Naturerlebens
Flurbereinigung (k)	- 85 von insgesamt 282 Verfahren nennen das Ziel „Erholung“ als zu erledigende Aufgabe - Neue/erneuerte landwirtschaftliche Wege sind häufig in touristische Wegekonzepte eingebunden - Reduzierung des gewerblichen und landwirtschaftlichen Verkehrs in Ortslagen durch Neubau von Ortsrandwegen
Dorferneuerung (o)	- Bauliche Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen (Feuerwehr-, Vereins- und Heimathäuser, Jugendräume Kindergärten und Schulen) - Aufwertung von Wohngebäuden, Neuschaffung von Wohnraum - Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation und des Ortsbildes
Wegebau (r)	- Geförderte Wege werden für Freizeitaktivitäten der ortsansässigen Bevölkerung genutzt (Skater, Reiter) oder sind in (über-)örtliche touristische Wegekonzepte (Radwanderwege, Rundwanderwege) eingebunden (20 % der geförderten Wege)
Tourismus (s)	- Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten von Freizeitangeboten und Radwegen (in 90 % der Projekte), z. B. durch den Ausbau, die Beschilderung und Erstellung von Kartenmaterial

Quelle: Eigene Darstellung.

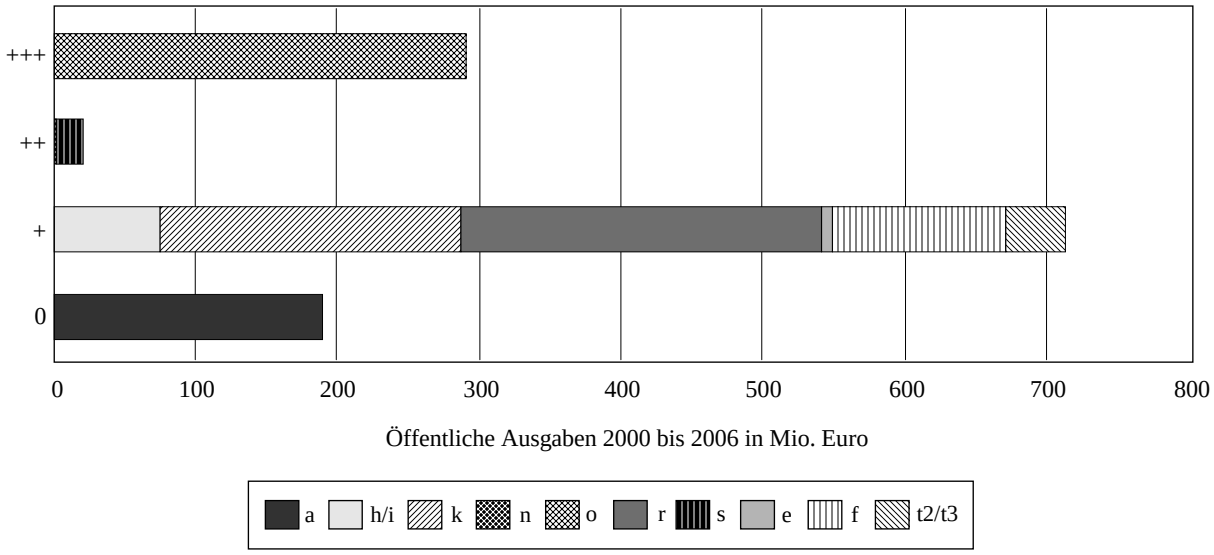
10.5.1.3 Fazit

Die PROLAND-Förderung war maßgeblich auf die Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ in Niedersachsen (nicht nur ländliche Räume) ausgerichtet. Dadurch wurde im lokalen Kontext die Attraktivität nichtstädtischer Gebiete erhöht, die zu einen vermehrten Zuzug aus Städten führen kann. Abwanderungsprobleme, wie sie in Südniedersachsen vorherrschen, konnte PROLAND nicht verringern.

Der Wirkungsbeitrag von Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und die Höhe der für diese Maßnahmen verausgabten Mittel ist in Abbildung 10.2 dargestellt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 leisteten rund 1.213 Mio. Euro (ca. 90 % der Programmmittel) einen Wirkungsbeitrag im Bereich der Lebensqualität. Mit etwa 52 % der Programmmittel (712 Mio. Euro) wurden geringe Wirkungen erreicht; 23 % der Programmmittel (311 Mio. Euro) entfielen auf Maßnahmen mit mittleren und hohen Wirkungen. Die für die Agrarinvestitionsförderung verausgabten öffentlichen Mittel (14 % der Programmmittel, 189 Mio.

Euro) leisteten, trotz eines entsprechenden Ziels, keinen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Abbildung 10.2: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4) nach Wirkintensität



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

10.5.2 Beschäftigungswirkungen von PROLAND (Frage 2)

10.5.2.1 Kontext

Infolge des sektoralen Strukturwandels geht die Anzahl Erwerbstätiger in der Land- und Forstwirtschaft kontinuierlich zurück. Der geförderte Erhalt bzw. die Neuschaffung von Beschäftigung im primären Sektor kann dieser allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung kaum entgegenwirken und diese allenfalls verlangsamen.

Tabelle 10.9 stellt die Erwerbstätigenentwicklung für Niedersachsen (2000 bis 2005), differenziert nach Regionstypen und Sektoren, dar. In Niedersachsen arbeiteten im Jahr 2000 etwa 70 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungsgewerbe, gefolgt vom produzierenden Gewerbe (26 %) und der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (4 %). Die ländlichen Räume wiesen im Vergleich zum Landesdurchschnitt eine eher ungünstige Beschäftigtenstruktur auf: Sektoren mit anhaltend negativer Beschäftigtenentwicklung (Land- und Forstwirtschaft, produzierendes Gewerbe), sind im Vergleich zum Landesdurchschnitt überrepräsentiert; Wachstumsbranchen wie der Dienstleistungssektor dagegen deutlich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 10.9).

Tabelle 10.9: Erwerbstätigenentwicklung in Niedersachsen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen

	n	Einheit	1. Sektor		2. Sektor		3. Sektor	
Regionstyp			**2005**	**Änderung seit 2000**	**2005**	**Änderung seit 2000**	**2005**	**Änderung seit 2000**
Anteil Erwerbstätige nach Branchen in %				*	*	*		*
Agglomeration	10	%	4,2	-1,4	22,6	-2,4	73,3	0,9
Verdichtete Kreise	29	%	3,7	-2,0	27,2	-2,0	69,1	1,2
Ländliche Kreise	7	%	5,1	-1,5	23,9	-2,0	71,0	0,8
Erwerbstätige nach Branchen in %								
Agglomeration	10	1.000	3,1	-1,2	23,6	-2,2	87,4	0,8
Verdichtete Kreise	29	1.000	2,2	-0,9	18,1	-1,6	46,3	1,1
Ländliche Kreise	7	1.000	3,1	-1,2	16,7	-1,0	46,2	1,3
Arbeitslosenquote								**
Agglomeration	10	%					12,1	7,3
Verdichtete Kreise	29	%					13,5	3,6
Ländliche Kreise	7	%					13,3	3,7

Hinweise: * Prozentuale Änderung pro Jahr (2000 bis 2005). ** Änderung in Prozentpunkten.

Quelle: SÄBL (div. Jgg.), BBR (2004).

Die Arbeitslosenquote in Niedersachsen stagnierte im Jahr 2005 auf hohem Niveau und war in städtischen Agglomerationsräumen nur unwesentlich geringer (12,1 %) als in verdichteten und ländlichen Kreisen (13,5 %, 13,3 %).

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

In PROLAND wurde kein explizites Beschäftigungsziel auf Programmebene definiert, sehr wohl aber auf Ebene der Einzelmaßnahmen (vgl. Tabelle 10.3). Die PROLAND-Förderung hat insgesamt zu geringen dauerhaften Beschäftigungseffekten innerhalb und außerhalb des primären Sektors geführt (vgl. Tabelle 10.10).

Beschäftigungswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 1-2)

Tabelle 10.11 fasst die dauerhaften Beschäftigungswirkungen von PROLAND im primären Sektor zusammen. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte bzw. Betriebe ist i. d. R. nicht möglich (kleine, nicht repräsentative Stichproben). Die ausgewiesenen Nettowirkungen basieren daher auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

Tabelle 10.10: Beschäftigungswirkung von PROLAND

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII		IX						V	VI	VII		XI	
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	i1, i2, h	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e	f	m	t1	t2/ t3	t4
2-1	in der Landwirtschaft	0	(+)	k. A.	+					0							
2-2	außerhalb der Landwirtschaft		0	0	0		0	+		++							

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.
k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) wurde Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (u. a. Arbeit) führte. Der Betriebsleiter hat sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelationen rational verhalten, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert hat, das heißt Arbeitsplätze abgebaut hat (vgl. Tabelle 10.11, negativer Effekt in Höhe von –0,3 FTE/Betrieb). Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen vor allem zu Rationalisierungseffekten (Erhöhung der Arbeitsproduktivität je Produkteinheit). Positive Beschäftigungseffekte wären durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion) möglich gewesen; der Anteil geförderter Investitionen mit dieser Zielrichtung war jedoch gering. Da die AFP-Förderung ohnehin mit relativ großen Mitnahmeeffekten verbunden war, der Beschäftigungsrückgang in den geförderten Betrieben mit großer Wahrscheinlichkeit ohnehin eingetreten wäre, ist der Nettobeschäftigungseffekt der AFP-Förderung zu vernachlässigen.

Qualifizierungsmaßnahmen (c) trugen in erster Linie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften bei. Von Kursen mit geringer Dauer (unter fünf Tagen, 70 % aller Kurse) sind keine Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Rund 30 % der angebotenen Kurse (mit ca. 18 % der Teilnehmer, n=3.291) hatten eine Länge von mehr als elf Tagen. Eine Teilnehmerbefragung (n=113), zwei Jahre nach Abschluss der Kurse, zeigte eine Beschäftigungszunahme in Höhe von 0,02 (0,06) geschaffenen (erhaltenen) vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen je Teilnehmer. Diese Entwicklung konnte nicht kausal auf die Förderung zurückgeführt werden und betraf nur eine geringe Anzahl von Teilnehmern bzw. Kursen. Die Beschäftigungswirkungen der Berufsbildung insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

Tabelle 10.11: Beschäftigungseffekte in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-1.1)

	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000-2006							
	Förderfälle	Stichprobe				Brutto dauerhaft	Netto dauerhaft	Brutto vorübergehend
		Anzahl	Summe	geschaffen	erhalten			
Maßnahme	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a)	6.138	74	-0,3	k.A.	k.A.	k.A.	0	0
Qualifizierung (c)	18.740 1)							
- davon in Kursen unter 11 Tagen	15.449 1)	0	0	0	0	0	0	0
- davon in Kursen ab 11 Tagen	3.291 1)	113	0,08	0,02	0,06	k.A.	positiv	0
Verarbeitung und Vermarktung (g)	82	43	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Erschwernisausgleich (e)	1.886 2)	121	0	0	0	0	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	9.828 2)							
- davon nicht Ökologischer Landbau	8.700 2)	841	0	0	0	0	0	0
- davon Ökologischer Landbau	1.128 2)	1.128	0,1	k.A.	k.A.	111	74 3)	0
Forst (h, i)	15.756	200	0	0	0	0	0	190

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz), k.A.= keine Angabe.
1) Anzahl Teilnehmer 2000 bis 2006, 2) Förderfälle 2006, 3) Annahme: + 0,4 AK/100 ha LF im Vergleich zu konventionell, Hochrechnung auf die geförderte Fläche.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben liegen keine Informationen vor.

Der Arbeitskräftebesatz im **Ökologischen Landbau** (Teilmaßnahmen von f) lag im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2000/2001 bis 2005/2006 (in Deutschland) um 0,4 FTE je 100 Hektar über dem konventioneller Betriebe (vgl. Materialband, Fallstudie 1, Tabelle A2). Hochgerechnet auf die zwischen 2000 und 2006 neu hinzugekommene Förderfläche von ca. 27.000 ha ergab sich hieraus ein Beschäftigungseffekt in Höhe von 111 FTE. Unter der Annahme, dass ein Drittel aller im Jahr 2006 geförderten Betriebe die ökologische Bewirtschaftung ohne die Förderung aufgegeben hätte, reduziert sich dieser Bruttoeffekt auf ca. 74 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (Nettoeffekt), die mit Hilfe der Förderung (2000 bis 2006) vermutlich langfristig gesichert wurden. Aufgrund des geringen finanziellen Anteils des Ökologischen Landbaus an der Agrarumweltförderung (f) insgesamt sind die positiven Beschäftigungseffekte des Ökologischen Landbaus zu vernachlässigen.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Die Beschäftigungswirkungen des **Erschwernisausgleiches** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f, ohne Ökologischen Landbau)[9] wurden in der thematischen Studie 1 analysiert

[9] Ökologisch wirtschaftende Betriebe wurden aus dem Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich explizit ausgeschlossen: Für eine separate Analyse war die Fallzahl ökologisch wirtschaftender Betriebe zu ge-

(vgl. Materialband zu Kapitel 10). Es wurde ein Vergleich zwischen Betrieben mit und ohne Maßnahmenteilnahme, vor (WJ 1999/00)[10] und nach der Maßnahmenteilnahme (WJ 2004/05) durchgeführt. Aus den etwa 4.500 Buchführungsbetrieben (LAND-Data) in Niedersachsen wurden 841 (121) Betriebe mit und 841 (121) vergleichbare Betriebe ohne Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (am Erschwernisausgleich) ausgewählt (je Maßnahme 1.682 bzw. 242 Betriebe) und miteinander verglichen. Identische Teilnehmer und Nichtteilnehmerbetriebe wurden auf Basis eines statistischen Matchingverfahrens (Propensity Score Matching) ausgewählt: Jedem Teilnehmer wurde ein nichtteilnehmender „Zwilling" zugeordnet.[11]

Der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung (FTE je Betrieb, FTE je 100 Hektar LF) zwischen identischen Betrieben mit und ohne Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (WJ 1999/00 bis 2004/05) bzw. am Erschwernisausgleich (WJ 2003/04 bis 2004/05) zeigte keine signifikanten Unterschiede. Es lassen sich keine statistisch abgesicherten (positiven oder negativen) Effekte der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen[12] (des Erschwernisausgleichs) feststellen. Der Beschäftigungseffekt ist daher im Durchschnitt aller Betriebe als Null anzunehmen, kann jedoch im Einzelfall positiv oder negativ sein. Dies entspricht den Ergebnissen der Befragung von Agrarumweltteilnehmern. Befragt nach der Auswirkung der Teilnahme an der Grünlandextensivierung gaben knapp 50 % der befragten Betriebsleiter an, das sich der Arbeitszeitbedarf aufgrund der Maßnahmenteilnahme nicht verändert habe. Etwa 25 % der Betriebsleiter stellten eine Erhöhung und 25 % eine Verringerung des Arbeitszeitbedarfes fest (FAL, ARUM und BFH, 2003, Kapitel 6, Materialband, S. 102).

Durch die **forstwirtschaftliche Förderung** (h, i) ist kein neues Arbeitsvolumen entstanden. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (190 FTE pro Jahr). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung (Harvester etc.) sowie der verstärkten Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wurde das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernahmen hier eine kompensatorische Wirkung.

---

ring. Ein direkter Mit-Ohne-Vergleich zwischen ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben ist aufgrund systembedingter Unterschiede nicht möglich.

[10] Für den Erschwernisausgleich wurde der Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich für den Zeitraum WJ 2003/04 bis WJ 2004/05 durchgeführt.

[11] Durch das Matching wurden die zuvor bestehenden Unterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Maßnahmenteilnahme beseitigt.

[12] Dieser Effekt umfasst vermutlich nicht (kaum) den Effekt von Modulationsmaßnahmen, da in der Analyse ausschließlich Betriebe berücksichtigt wurden, die ab dem Jahr 2001 eine Agrarumweltförderung erhalten haben. Die Modulationsmaßnahmen wurden erst nach diesem Zeitpunkt eingeführt.

Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöhte sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft.

Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Kriterium 2-2)

Tabelle 10.12 fasst die durch PROLAND entstandenen Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zusammen.

Tabelle 10.12: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

	Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006								
	Förderfälle	Stichprobe					Brutto	Netto	vorübergehend
		Anzahl	Summe	Vollzeit	Teilzeit	für Frauen	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestionsförderung (a)	6.138	6.138	0	0	0	0	0	0	2.342
Qualifizierung (c)	18.740 [1)]	18.740	0	0	0	0	0	0	12-17
Verarbeitung und Vermarktung (g)	(82) [2)]	2.774 (43) [2)]	2	1,4	0,8	k.A.	k.A.	0	590
Flurbereinigung (k)	282	282	0	0	0	0	0	0	474
Dienstleistungseinrichtungen (n)	19	0	0	0	0	0	0	0	7
Dorfentwicklung (o)	5.495	203	0,15	0,10	0,05	0,05	818	654 [4)]	956
Ldw. Infrastruktur (r)	3.473	3.473	0	0	0	0	0	0	553
Tourismus und Handwerk (s)	243	192							38
- davon Teil A und B	242	191	0	0	0	0	0	0	30
- davon Teil C (Gartenkulturzentrum)	1	1	15 [3)]	10,3	4,7	6,6	15	12 [4)]	8
Naturschutz und Landschaftspflege (t)	537	537	0	0	0	0	0	0	71
Küsten- und Hochwasserschutz (u)	6	6	0	0	0	0	0	0	217

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz). k.A. = keine Angabe.
1) Anzahl Teilnehmer 2000 bis 2006, 2) Anzahl Arbeitnehmer (Anzahl Förderfälle), 3) Saisonarbeitsplätze (Vollzeit) wurden mit 0,3 FTE berücksichtigt, 4) Geringe Mitnahme (-20%).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

In 43 der 82 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsvorhaben** (g) hat sich die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze in Höhe von 2 FTE je Projekt (Brutto) erhöht (Vorher-Nachher-Vergleich). Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung der Arbeitsplätze konnte nicht hergestellt werden da weitere Einflussfaktoren (andere Investitionen, konjunkturelle Rahmenbedingungen etc.) nicht berücksichtigt wurden. So hat sich zum Beispiel im gleichen Zeitraum der Wert des Rohwarenbezuges in den geförderten Betriebsstätten um ca. 15 % erhöht; die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten waren daher vermutlich auf Kapazitätsausweitungen zurückzuführen. Da die Nachfrage nach Nahrungsmitteln weitestgehend konstant bleibt oder sinkt, das heißt Kapazitätsausweitungen tendenziell zu Lasten von Mitbewerbern gehen, ist der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Investition vermutlich zu vernachlässigen.

Die Förderung der **Dorferneuerung** (o) ist nicht für die systematische Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen geeignet. Nur rund sieben Prozent der geförderten Projekte hatten dauerhafte Arbeitsplatzeffekte. Bezogen auf alle in der Stichprobe erhobenen Wirkungen ergaben sich hieraus etwa 0,15 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze je Projekt. Die Arbeitsplätze sind fast ausschließlich im Dienstleistungsbereich entstanden.

Durch die Maßnahme **Tourismus** (s) wurde vorrangig der Ausbau und die Verknüpfung von touristischer Infrastruktur gefördert. Bei rund 44 % der Projekte wurden positive Beschäftigungseffekte als Folge der geförderten Maßnahme erwartet. Damit liegen die erwarteten Beschäftigungseffekte deutlich unter den Erwartungen an die Einkommenseffekte, was darauf hindeutet, dass die Einkommenswirkung zu einem Teil durch die bessere Auslastung der vorhandenen Kapazitäten erzielt wird. Die Ergänzungsstudie zum Tourismus hat diese Einschätzung der Zuwendungsempfänger bestätigt. Direkte Beschäftigungseffekte entstanden im Teilprojekt (Gartenkulturzentrum), in dem allein ca. 12 (Netto) vollzeitäquivalente Arbeitsplätze entstanden sind, davon etwa die Hälfte für Frauen.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

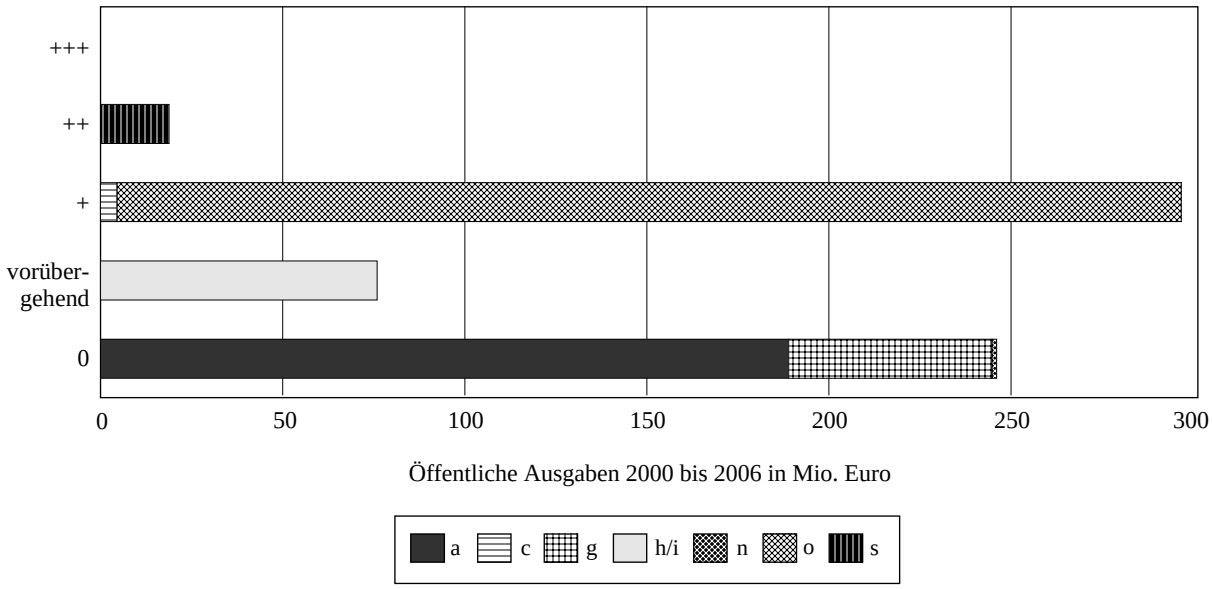
Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstanden im Rahmen der Durchführung von **Qualifikationsmaßnahmen** (c) (Lehrpersonal etc.) und im Zuge der Leistungserstellung für **investive Maßnahmen** (a, g, k, n, o, r, s, t, u). Für alle in Tabelle 10.12 aufgeführten Maßnahmen belief sich der konjunkturelle Beschäftigungseffekt auf etwa 5.250 FTE pro Jahr, davon 3.200 FTE (1.050 FTE) durch direkte Nachfrage (indirekte Nachfrage). Bezogen auf die etwa 75.000 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze im niedersächsischen Bauhauptgewerbe wurden durch die geförderten Investitionen ca. 4,2 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert (Mitnahmeeffekte nicht herausgerechnet). Diese Wirkungen sind als positive Nebeneffekte der Förderung aufzufassen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitierte hauptsächlich das Baugewerbe in der jeweiligen Gemeinde bzw. dem jeweiligen Landkreis (47 %) und im Bundesland Niedersachsen (25 %). Etwa 26 % des Leistungsvolumens wurden außerhalb Niedersachsens bzw. Deutschlands erstellt.

10.5.2.3 Fazit

Die dauerhaften Beschäftigungseffekte von PROLAND waren, gemessen am eingesetzten Mittelvolumen und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen einzelner Maßnahmen, gering. Abbildung 10.3 zeigt, dass 637 Mio. Euro (47 % der Programmkosten) für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt wurden. Nur etwas mehr als die Hälfte dieser Mittel wurden für Maßnahmen verausgabt, die zu positiven allerdings überwiegend geringen Beschäftigungswirkungen führten (390 Mio. Euro, 27 % der Programmkosten).

Qualifizierungsmaßnahmen (c) konnten in geringem Umfang die Beschäftigungsfähigkeit landwirtschaftlicher Arbeitnehmer bzw. Unternehmer sichern. Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung wurden in geringem bzw. mittlerem Umfang durch die **Dorferneuerung** (o) bzw. die Förderung des **Tourismus** (s) geschaffen. Die Maßnahmen wirkten größtenteils indirekt, indem sie das touristische Angebot bzw. die Attraktivität ländlicher Räume verbesserten. Direkte Beschäftigungseffekte entstanden durch Einzelprojekte wie das Gartenkulturzentrum. Zeitlich begrenzte Beschäftigungseffekte entstanden im Zuge der Leistungserstellung für **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i).

Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Maßnahmen mit zu vernachlässigenden Beschäftigungswirkungen sind die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) (aufgrund hoher Mitnahmeeffekte) und die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n). Für diese Maßnahmen wurden 247 Mio. Euro (20 % der Programmmittel) verausgabt.

10.5.3 Einkommenswirkungen von PROLAND (Frage 3)

10.5.3.1 Kontext

Bei der Frage nach den Einkommenswirkungen sind private Einkommen und Einkommen von Unternehmen zu unterscheiden. Tabelle 10.13 zeigt, dass das verfügbare Einkommen

privater Haushalte in den ländlichen Kreisen Niedersachsens deutlich niedriger ist als in den Agglomerationsräumen und den verdichteten Kreisen. Der Einkommensabstand zwischen privaten Haushalten ländlicher und städtischer Kreise hat sich im Zeitraum 2000 bis 2005 noch vergrößert. Über das Einkommen privater landwirtschaftlicher Haushalte liegen für Niedersachsen keine Daten vor. Erhebungen in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass das Bruttohaushaltseinkommen landwirtschaftlicher Haushalte deutlich über dem Niveau nichtlandwirtschaftlicher Haushalte liegt (LDS, 2005).

Die Einkommenssituation im primären Sektor ist approximativ anhand der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen dargestellt.[13] Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft korreliert deutlich mit der agrarischen Standortgüte: Unterdurchschnittliche Einkommen je Erwerbstätigen werden in Kreisen in Mittelgebirgslagen (Harz) und in grünlandreichen Regionen erwirtschaftet; überdurchschnittliche Einkommen in Kreisen mit intensiver Viehhaltung und Marktfruchtbau. Die Einkommensdifferenz zwischen dem oberen und dem unteren Viertel beträgt etwa 12.000 Euro und hat sich zwischen 2000 und 2005 nur unwesentlich verändert.

Tabelle 10.13: Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommenssituation in Niedersachsen

Kennwert Einkommen	Einheit	2000	2005	% Änderung/Jahr 2000-2005
Verfügbare private Einkommen				
- Agglomerationsräume	Euro	16.079	18.137	2,4
- Verdichtete Kreise	Euo	15.133	16.626	1,9
- Ländliche Kreise	Euro	14.894	16.007	1,5
Differenz Agglomeration - Ländlich	*Euro*	*-1.185*	*-2.130*	*-1,0*
BWS Landwirtschaft je Erwerbstätigen				
- Untere 25 % Kreise	Euro	23.697 [1)]	21.429	-2,0
- Obere 25 % Kreise	Euro	37.200 [2)]	33.481	-2,1
Differenz	*Euro*	*-13.503*	*-12.052*	*0,1*

Hinweise: BWS = Bruttowertschöpung. 1) Northheim, Celle, Harburg, Lüneburg, Osterholz, Verden, Ammerland, Aurich, Osnabrück
2) Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel, Hildesheim, Holzminden, Emsland, Friesland, Wesermarsch.

Quelle: BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

Es bleibt festzuhalten: In Niedersachsen bestand im Zeitraum 2000 bis 2005 eine Einkommensdisparität zu Ungunsten ländlicher Kreise. Die Bruttoeinkommen landwirtschaftliche Haushalte liegen im Allgemeinen über denen nichtlandwirtschaftlicher Haushalte.

[13] Die volkswirtschaftliche Größe der BWS in der Landwirtschaft entspricht in etwa dem Betriebseinkommen auf einzelbetrieblicher Ebene.

Aufgrund der standortbedingt variierenden BWS im primären Sektor sind deutliche intrasektorale Einkommensunterschiede zu vermuten.

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die dauerhafte Sicherung/Schaffung von Einkommen in- und außerhalb des primären Sektors durch vorrangig investive Maßnahmen (a, g, o, s, k) war das vorrangige Ziel von PROLAND (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.14 zeigt, dass dieses Ziel nur in geringem Umfang erreicht werden konnte.

Tabelle 10.14: Einkommenswirkungen von PROLAND

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII		IX						V	VI	VII	XI		
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	i1, i2, h	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e	f	m	t1	t2/ t3	t4
3-1	in der Landwirtschaft	0	0	k. A.	0	+			+	0		+					
3-2	außerhalb der Landwirtschaft		0	0	0			+		(++)							

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar. k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einkommenswirkung auf die landwirtschaftliche Bevölkerung (Kriterium 3-1)

Tabelle 10.15 zeigt die quantifizierbaren Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben durch PROLAND.

Die Gewinnänderung in den durch das **AFP** (a) geförderten Betrieben war im Wesentlichen ein Ergebnis des betrieblichen Wachstums, nicht jedoch Förderung bzw. des Umfangs der geförderten Investitionen. Da für das AFP von einem Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung liegt damit nahe Null.

Die Einkommensentwicklung bei Teilnehmern von **Qualifizierungsmaßnahmen** (c, Kurse ab sechs Tagen Dauer) wies ein sehr heterogenes Bild auf. Es konnte kein kausaler Zusammenhang zwischen der Förderung und der Einkommensentwicklung hergestellt werden. Aus diesem Grund liegt es nahe, dass die von den befragten Teilnehmern angegebe-

nen Einkommenswirkungen (20 % positiv, 30 % unverändert, 5 % negativ) durch eine Vielzahl weiterer Faktoren beeinflusst wurden.

Zu den Auswirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe liegen keine Informationen vor.

Tabelle 10.15: Einkommenswirkung von PROLAND in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator Q 3-1.1)

	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förder-fälle	Stichprobe			vorübergehend	Brutto	Netto
		Fälle	vorüber-gehend	dauer-haft	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a)	6.138	142	4.672	k. A.	k. A.	k. A.	0
Verarbeitung und Vermarktung	82	43	k.A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Erschwernisausgleich (e)	1.886 [1]	1.886	750	0	1.138.571	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	9.828 [1]	1969	2340	0	2.639.520	0	0
- davon nicht Ökologischer Landbau	8.700 [1]	841	0	0	0	0	0
- davon Ökologischer Landbau	1.128 [1]	1.128	2.340	0	2.639.520	0	0
Forstwirtschaftliche Maßnahmen (i)	12.747	12.747	113	k.A.	1.436.476	negativ	0
Erstaufforstung und Kulturpflege (h)	3.009	3.009	42	k.A.	126.240	negativ	negativ
Flurbereinigung (k)	9.800 (282) [2]	9.800 (282) [2]	0	1.200	0	11.760.000	11.760.000

Hinweise: k. A. = keine Angabe. 1) Förderfälle 2006, 2) Anzahl betroffener Betriebe (Anzahl Förderfälle).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Modellberechnungen für die **Flurbereinigung** (k) zeigten positive Einkommenseffekte von durchschnittlich 1.200 Euro je begünstigtem Betrieb. Dieser Effekt ist auf Kostenersparnisse infolge der verbesserten Erschließung bzw. besseren Flächenzuschnitts zurückzuführen.

Im Rahmen **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) wurden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die langfristig eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken können (Änderung des Nettoerlöses bei Endnutzung in 120 Jahren). Vorübergehende Einkommen entstanden im Zuge der Leistungserstellung. Bei der Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen sind Mitnahmeeffekte grundsätzlich nicht auszuschließen: Maßnahmen zur Wertsteigerung des Waldbestandes wären vermutlich auch ohne die Förderung durchgeführt worden. Somit ist die Wertsteigerung nicht kausal auf die Förderung zurückzuführen. Trotz der Erstaufforstungsprämie[14] (positive vorübergehende Wirkungen) war die **Erstauffors-**

[14] Die Erstaufforstungsprämie wurde in Niedersachsen außerhalb von PROLAND, ohne EU-Kofinanzierung, gefördert.

tung (h) landwirtschaftlicher Flächen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel. Durch die Förderung der Erstaufforstung wurde lediglich der Einkommensverlust des Waldbewirtschafters reduziert.

Der **ländliche Wegebau** (r) trug zur Verbesserung der Befahrbarkeit der Wege und der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen bei. Die Kostenersparnis infolge der verringerten Transportzeit und höherer Traglast ist im Durchschnitt eher gering. In einzelnen Landkreisen wurden über die gesamte Förderperiode über 0,3 km pro 100 ha LF neu ausgebaut. Dies entspricht in etwa 15 bis 20 % des gesamten Wegenetzes. In diesen Landkreisen dürften die Zeitersparnisse und damit die Einkommenseffekte für die Betriebe beträchtlich sein, eine Quantifizierung ist aber nicht möglich. In Expertenbefragungen wurde auf die hohe Bedeutung des Wegebaus für die Rentabilität von Biogasanlagen verwiesen, da in diesem Bereich die Transportkosten zunehmend zu einem Schlüsselfaktor werden.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Vorübergehende Einkommenswirkungen für die Dauer der Maßnahmenteilnahme entstanden durch den **Erschwernisausgleich** (e), der zu 100 % einkommenswirksam ist.

Der Gewinn je Arbeitskraft lag im Ökologischen Landbau (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Materialband, Studie 1, Tabelle A2). Dieser positive Einkommenseffekt war vermutlich überwiegend auf die Förderung selbst zurückzuführen und nicht auf die höheren Erzeugerpreise, die ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten. Für Agrarumweltmaßnahmen (f, alle außer Ökologischer Landbau) wurden in einem Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich keine signifikanten Einkommensunterschiede festgestellt (vgl. Materialband, Studie 1). Die Einkommenswirkungen von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1)

Der gestiegene Personalaufwand je vollzeitäquivalenter Arbeitskraft in den geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) (+3,2 % jährlich im Zeitraum 2000 bis 2005) bewegte sich etwas oberhalb tariflicher Lohnerhöhungen. Da der Nettobeschäftigungseffekt vermutlich gegen Null geht, ist kein zusätzliches Einkommen durch neu geschaffene Arbeitsplätze entstanden.

Die **Dorferneuerung** (o) und die **Tourismusförderung** (s) hatten vorrangig indirekte Einkommenseffekte zur Folge, z. B. durch die verbesserte Auslastung und Belebung der örtlichen Gastronomie durch steigende Gästezahlen (etwa 70 % der geförderten Tourismusprojekte) und durch die geschaffenen Arbeitsplätze (Dorferneuerung). Direkte Einkommenseffekte entstanden vereinzelt, z. B. durch die gewerbliche Nutzung umgenutzter, landwirtschaftlicher Bausubstanz oder durch den Aufbau touristisch interessanter Angebo-

te (z. B. Gartenkulturzentrum). Diese Ergebnisse beruhen auf der Einschätzung von befragten Zuwendungsempfängern und wurden für den Bereich Tourismus durch die ergänzende Tourismuststudie bestätigt (vgl. Materialband s zu Kapitel 9).

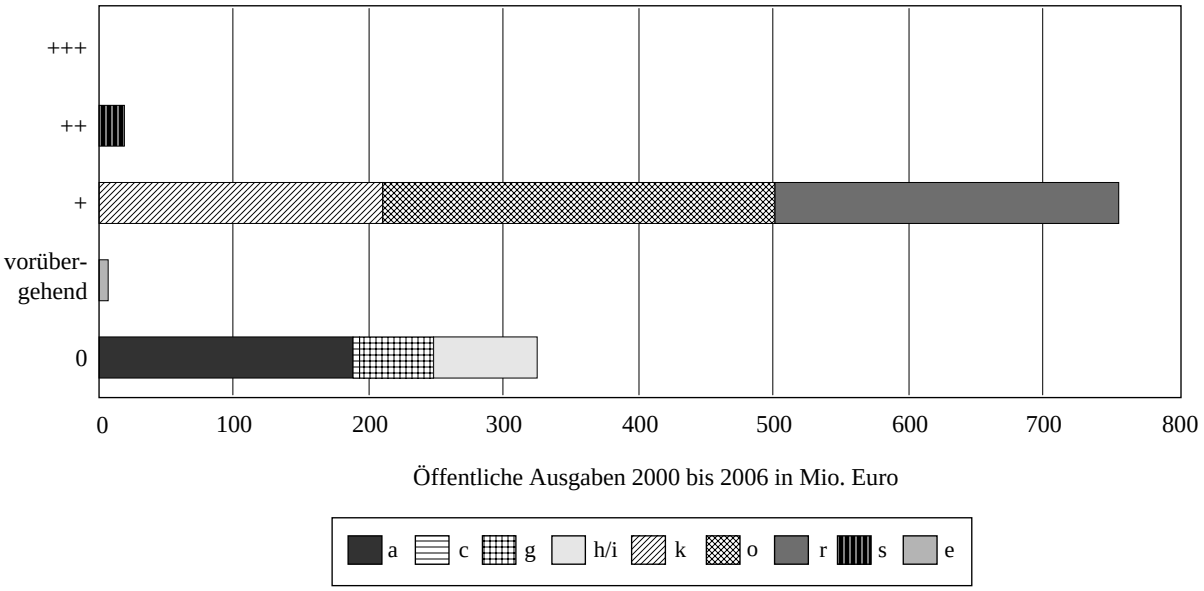
Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zur Beschäftigung entstanden vorübergehende Einkommenswirkungen bei der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen (c) und im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen (a, g, r, s, k, t, u, o,).

10.5.3.3 Fazit

Die dauerhaften Einkommenswirkungen von PROLAND erreichten insgesamt nur geringe Wirkungsintensitäten. Dies spiegelt Abbildung 10.4 wider.

Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Ein dauerhafter, positiver Einkommenseffekt wurde mit 780 Mio. Euro erreicht (58 % der Fördermittel). Innerhalb des primären Sektors war es vor allem die Förderung der **Flurbereinigung** (k) und des **Wegebaus** (r), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Die Förderung des Wegebaus trug zur Verbesserung der Wegstrecken bei, die zwischen den landwirtschaftlichen Flächen und dem Betrieb oder dem Handelsplatz für Betriebsmittel und Erntegut zurückgelegt werden. Die Landwirte sparen also durch die Fördermaßnahme Transportzeit und können die Flächen evtl. mit

schwereren Transportfahrzeugen erreichen. Am Beispiel von Biogasanlagen wurden diese Kostenvorteile modellhaft kalkuliert. Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors wurden in geringem bzw. mittlerem Maß durch die **Dorferneuerung** (o) bzw. die **Tourismusförderung** (s) ausgelöst. Vorübergehende, für die Dauer der Förderung anhaltende, Einkommenseffekte sind durch den **Erschwernisausgleich** (e) entstanden.

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten viele Maßnahmen, obgleich sie hier ein explizites Ziel verfolgten. Bei den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) ist es schwierig, aufgrund der langen Produktionsprozesse überhaupt Aussagen zu den belastbaren Einkommenswirkungen zu treffen. Mitnahmeeffekte konnten zum Teil durch Befragungen belegt werden, denen zufolge viele Maßnahmen auch ohne die Förderung durchgeführt worden wären. Auch andere Maßnahmen bewirkten zwar, auf die geförderte Einheit bezogen, durchaus positive Einkommenseffekte, bezogen auf die geförderten Sektoren und die wahrscheinlichen Verdrängungseffekte tendierten die Nettoeinkommenseffekte eher gegen Null (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)).

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/ forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)

10.5.4.1 Kontext

Der Agrarsektor Niedersachsens hat deutschlandweit eine sehr hohe Bedeutung. Dies spiegelt sich u. a. in den höchsten Verkaufserlösen aller Bundesländer und in der Bruttowertschöpfung des Sektors wider. Die landwirtschaftlichen Beriebe sind überdurchschnittlich leistungsstark, gemessen z. B. an Betriebs- und Tierbestandsgrößen, den Erträgen je ha und Milchleistung je Kuh sowie dem Gewinn der Haupterwerbsbetriebe und je Arbeitskraft (FAL, BFH und ARUM, 2005; ML, 2007e; SÄBL, 2007a).

Für die meisten landwirtschaftlichen Rohwaren verzeichnet Niedersachsen einen Selbstversorgungsgrad von zum Teil weit über 100 %, wodurch geeignete Exportstrukturen erforderlich sind. Neben der Erschließung von Absatzmöglichkeiten ist die Ausrichtung klein- und mittelständischer Unternehmen des Ernährungsgewerbes auf die sich internationalisierenden Märkten eine weitere Herausforderung.

In Niedersachsen hat die tierische Erzeugung und Verarbeitung insgesamt, insbesondere die Schweinproduktion, eine hohe Bedeutung. So liegt z. B. der Anteil der Verkaufserlöses (Schwein) an den gesamten Erlösen landwirtschaftlicher Produkte in Niedersachsen bei über 27 % (Deutschland 19 %). In der pflanzlichen Produktion und Verarbeitung sind die

Erzeugnisse Getreide und Kartoffel vorrangig, wobei die Kartoffelproduktion im Vergleich mit den anderen Bundesländern einen überdurchschnittlichen Verkaufserlös erzielt (SÄBL, 2007b). Regional betrachtet sind auch Obst- (Niederelbgebiet) und Gemüseanbau (Einzugsbereich Hamburg, Region Hannover und Vechta) bedeutende Anbauschwerpunkte (vgl. Kap. VII).

Die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung war im Zeitraum 2000 bis 2006 für die Sektoren Vieh und Fleisch, Kartoffeln und Obst und Gemüse zugänglich. Bei der Agrarinvestitionsförderung lag der Schwerpunkt auf den Stallbauten für Rindvieh und Schweine. Diese Ausrichtungen bedeuten, dass alle in Niedersachsen relevanten Sektoren bis auf Getreide gefördert wurden.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, ist der Anteil der bewaldeten Flächen in Niedersachsen unterdurchschnittlich. Über die Hälfte der Fläche ist Privatwald, der zum Großteil von kleinen Betrieben bewirtschaftet wird. Niedersachsen setzt mit zusätzlichen Programmen (Landesförderrichtlinie ökologische Stabilität, Regierungsprogramm zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung) – neben den „normalen“ gesetzlichen Grundlagen und Richtlinien – einen Schwerpunkt auf die naturnahe Waldentwicklung.

10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar, hatten die Maßnahmen Flurbereinigung und Infrastruktur ihre alleinige Hauptzielsetzung bei der Verbesserung der Marktposition. Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes I hatten eher gleichrangige Hauptzielsetzung im Bereich der Marktposition (außer Berufsbildung, dort sind andere Zielsetzungen vorrangig). Die Maßnahmen Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (m) und die flankierenden Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung (t4) zielten zwar auch auf die Verbesserung der Marktposition, im Vordergrund stand aber die Verbesserung der Umwelt.

Eine Übersicht über die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel gibt Tabelle 10.16. Die stärksten positiven Wirkungen verzeichneten forstwirtschaftliche Maßnahmen (Produktivitätsverbesserung und/oder Kostensenkung) und die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (Qualitätsverbesserung, Erhöhung der Wertschöpfung). Durch alle anderen Maßnahmen (bis auf die Berufsbildung) mit einer Zielsetzung auf die Verbesserung der Marktposition werden zumindest geringe positive Wirkungen erreicht. Die positiven Effekte erstrecken sich allerdings nicht auf die umfassende Position der Grunderzeugnisse am Markt, sondern im Wesentlichen auf die geförderten Unternehmen oder einzelne Teilsegmente.

Tabelle 10.16: Wirkung von PROLAND auf eine verbesserte Marktposition land-/und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Frage 4 Marktposition	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII		IX						V	VI	VII		XI	
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	i1, i2, h	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e	f	m	t1	t2/ t3	t4
4-1	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	+		0	++	+			+					0			0
4-2	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung		0	++	0									0			0
4-3	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung			0	+									0			0

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verbesserung der Produktivität und/oder Senkung der Kosten in den Produktionsketten (Kriterium 4-1)

Bei sechs der sieben Maßnahmen, die die Produktivität verbessern bzw. die Kosten senken sollten, kam es zu positiven Wirkungen. Lediglich bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung waren keine Wirkungen bei diesem Kriterium vorhanden.

Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1 Indikator 1)

Durch die geförderten Investitionen im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderprogramms** (a) wurde insgesamt eine Produktivitätssteigerung in den landwirtschaftlichen Betrieben erreicht, wobei der nicht unerhebliche Anteil der Mitnahmeeffekte die Nettowirkungen deutlich reduzierte. 90 % der befragten niedersächsischen Betriebsleiter gaben an, als Folge der mit dem AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Durch Daten-Auswertungen[15] der KapitelbewerterInnen konnte dies bei den Milchvieh- und Veredlungsbetrieben bestätigt werden. Die geförderten Schweinebetriebe, die, anders als die Milchviehbetriebe im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2002 in Niedersachsen, überwiegend keinen Aufstockungsrestriktionen unterlagen, erzielten noch stärkere Produktivitätsverbesserung. Die Steigerungen resultierten aus dem gestiegenen Output als auch aus dem verringerten Arbeitskräfteeinsatz.

[15] Milchvieh- und Veredlungsberiebe: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse, nur bei Milchviehbetrieben: Vergleiche mit ähnlich strukturierten Testbetrieben.

Für die anderen Betriebstypen (z. B. Gartenbau) können keine Aussagen getroffen werden, da die erforderlichen Daten nicht vorhanden waren. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung liegt mit 43 % des Mittelvolumens 2000 bis 2006 allerdings auch auf den Rinderställen, gefolgt von den Investitionen in Schweineställe mit 20 %.

Kostensenkungen durch die **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i), die mittel- bis langfristig über die Fördersumme hinaus gehen, wurden nur von einem geringen Teil der Betriebe (30 % der Befragten) realisiert. Diese wurden bei den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben im Wesentlichen durch Wegebauprojekte erreicht. Die Kosten bei Rückearbeiten konnten um 16 bis 34 % gesenkt werden, wie sich durch Auswertungen der Zweckmäßigkeitsnachweise ergab. Werden alle forstlichen Teilmaßnahmen betrachtet, entstehen weitere Kostenersparnisse, deren Zuordnung zu den einzelnen Teilmaßnahmen anhand der Befragungsergebnisse nicht möglich war. Insgesamt wurden die Kosten des Waldbaus der Zuwendungsempfänger um 3 %, die Kosten der Holzernte um 5 %, die Kosten der Holzlagerung um 3 % und die Kosten des Holztransportes um 2 % gesenkt.

Für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist die Anwendung des Indikators „Umsatzerlös zu Kosten“ aufgrund des Problems der periodengerechten Zuordnung insgesamt wenig aussagekräftig. Heute entstehende Kosten führen erst viele Jahrzehnte später zu einer Erhöhung der Erlöse. Deshalb ist dieses Verhältnis immer abhängig vom Alter des betrachteten Waldbestandes.

Im Bereich der **Flurbereinigung** (k1) konnten einzelbetriebliche Kostenersparnisse festgestellt werden. Diese beliefen sich bei den am Verfahren beteiligten Betrieben im Durchschnitt auf 1.200 Euro/Betrieb (vgl. auch Tabelle 10.15). Die Kostensenkungen ließen sich nicht spezifischen Marktsegmenten und den entsprechenden Umsätzen zuordnen. Zu berücksichtigen ist, dass die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage sehr unterschiedlich war. Die Kostenreduzierung lässt sich nicht ausschließlich auf die im Verfahren geförderten Projekte (Baumaßnahmen) zurückführen, sondern auf die Verfahren insgesamt, einschließlich des Landtausches unter Leitung der durchführenden Behörden.

Die **Förderung des landwirtschaftlichen Wegebaus** (r1) trug zur Verbesserung der Wegstrecken bei, die zwischen den landwirtschaftlichen Flächen und dem Betrieb oder dem Handelsplatz für Betriebsmittel und Erntegut zurückgelegt werden. Die Landwirte sparten also durch die Fördermaßnahme Transportzeit und konnten die Flächen evtl. mit schwereren Transportfahrzeugen erreichen. (Materialband Kapitel IX Maßnahmen k). Der Wegebau brachte punktuell eine Entlastung für die Landwirte, die geförderte Wegstrecke war aber meist nur klein im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Kosteneffekte waren deswegen insgesamt relativ gering. In einzelnen Landkreisen dürften aufgrund des relativ hohen Anteils ausgebauter Wege (bis zu 20 %

am Gesamtwegenetz) die Zeitersparnisse und damit auch Arbeitskosten für die Betriebe beträchtlich gewesen sein. Eine Quantifizierung war nicht möglich.

Eine besondere Bedeutung hat der Zustand des Gesamt-Wegenetzes im Umkreis von Biogasanlagen, da die Lohnunternehmer den Zustand des Wegenetzes in ihren Kostenkalkulationen berücksichtigen. Nach den Ergebnissen der Modellkalkulationen ergaben sich durch ein sehr gut ausgebautes Wegenetz Kostenvorteile von 20.000 Euro pro Anlage (500 kW) und Jahr gegenüber einem nur schlecht ausgebauten Wegenetz. In Anbetracht der geringen Gewinnmargen beim Betrieb von Biogasanlagen wird deutlich, dass der gute Ausbauzustand des Wegenetzes einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil darstellt.

Die **flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz** (t4) zeigten bei den Teilmaßnahmen a) Flächenerwerb und -pacht und c) Modell- und Pilotprojekte keine Wirkungen auf Umsatz oder Kosten der landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die begleitenden Maßnahmen des Ökologischen Landbaus dagegen hatten positive Effekte. Sie wurden im Rahmen von Projektverbundvorhaben, in denen auch Projekte zur Förderung der **Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten** (m) eingebunden waren, durchgeführt. Die Wirkungen ergaben sich durch die erfolgreiche Erschließung von Vermarktungswegen für ökologische Produkte sowie die Umstellungsberatung. Diese Effekte können allerdings nicht beziffert werden.

In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g1) betroffenen Unternehmen stieg die Brutto-Arbeitsproduktivität sektorübergreifend um 16,2 %, der Zuwachs lag damit um 7 %-Punkte über dem Bundesdurchschnitt. Vor allem war eine positive Entwicklung im Kartoffelsektor festzustellen. Dennoch kam es in der Gesamteinschätzung nicht zu positiven Effekten, da zum einen die Arbeitsproduktivität in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse sank und zum anderen die Produktivitätssteigerungen durch Mitnahmeeffekten begleitet waren.

Kostensenkungen können auch mit Qualitätsmanagementsystemen (QMS) erreicht werden, da die Prozesse und Abläufe bei deren Etablierung verbessert werden. Die Anzahl der Betriebsstätten, die ein QMS nutzen, erhöhte sich von 27 Betriebsstätten vor der Investition auf 33 nach der Investition (von 65 auf 85 % der untersuchten Betriebsstätten). Die Anzahl der Systeme innerhalb von Betriebsstätten stieg von 1,4 auf 2. Der Aspekt der Kostensenkung wurde nicht weitergehend untersucht.

Die Marktposition der wichtigsten Produktionsketten wurde verbessert (Kriterium 4-2)

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-2 Indikator 1)

Bei den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g1) geförderten und untersuchten Betrieben verbesserte sich die Bruttowertschöpfung nach der Investition in den Unternehmen der aufnehmenden Hand aller Sektoren um 34,6 %. Den absolut größten Anstieg verzeichnete der Sektor Kartoffeln (vgl. Tabelle 10.17). Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Wertschöpfungssteigerung auf der Stufe der Erzeugung erreicht wurde. Darüber hinaus bleibt unklar, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren.

Tabelle 10.17: Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition, Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2)

	Förderfälle	Stichprobe	Wertschöpfung t0	Wertschöpfung t2	Veränderung Wertschöpfung
	n	n	Mio. Euro/Jahr		%
Sektor	**43**	**41**	**157,4**	**212,0**	**+34,6**
- Vieh & Fleisch	6	7	36,3	40,0	+10,0
- Obst & Gemüse	17	16	15,9	17,8	+12,3
- Blumen & Zierpflanzen	5	12	10,1	15,0	+48,6
- Kartoffeln	14	5	95,0	139,0	+46,2
- Sonstige	1	1	0,1	0,2	+22,3

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (Kriterium 4-2. Indikator 2)

Auf Ebene der Betriebsstätten von **Verarbeitungs- und Vermarktung**sunternehmen war bei 81 % der befragten Projekte eine der Zielsetzung für die Investition die „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ und bei 44 % die „Verbesserung der Hygieneverbesserung“. Diese Zielsetzungen zeigen die Bedeutung von Qualitätsverbesserung in den Unternehmen auf, der Qualitätsbegriff ist allerdings nicht notwendigerweise auf die Grunderzeugnisse ausgerichtet. Der Anteil am gesamten Investitionsvolumen, welches diesen Zielen von den Unternehmen zugeordnet wurde, betrug 12,4 %.

Eine Verbesserung der Qualität kann sich in der Nutzung von Qualitätskennzeichen widerspiegeln. Diese gewährleisten allerdings keine Qualitätsverbesserung auf jeder Stufe der Produktionskette. Wie bei Kriterium 4-1 bereits erwähnt, ist die Anzahl der Betriebsstätten

sowie die Anzahl von Systemen innerhalb von Betriebsstätten, die ein QMS nutzen, gestiegen. Die Wettbewerbsposition wird durch die Nutzung von QMS gestärkt, teilweise sind diese allerdings auch Voraussetzung für den Zugang zu den Regalen des Lebensmitteleinzelhandels. Dies bedeutet, dass nicht allein die Förderung das Etablieren von QMS ausgelöst haben muss.

Als weitere Qualitätsmerkmale gelten Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den Endprodukten. Allgemein stieg die Wertschöpfung zwar bei den Zeichennutzern, allerdings im Vergleich zu den Nichtnutzern unterdurchschnittlich. Eine deutlich positive Umsatzentwicklung zeigte sich bei der Nutzung von Herkunftszeichen im Gegensatz zur Nutzung von unternehmenseigenen Markenzeichen. Im Rahmen der Förderung erhöhte sich die gesamte Anzahl der Nutzer von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den untersuchten Projekten nach der Investition lediglich um zwei. Zu diesem Aspekt gibt es daher keine belastbaren Ergebnisse.

Einer systematischen Qualitätskontrolle auf allen Stufen unterliegen die erzeugten Waren des **Ökologischen Landbaus**. In diesem Bereich zeigte die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung quasi keinen Einfluss (vgl. Kapitel VII. 5.2). Auf der Erzeugerebene wurden durchschnittlich etwa 1.000 Betriebe mit einer Anbaufläche von 50.000 ha (jährlich) durch die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) gefördert. Zwischen 2000 und 2006 stieg die Anbaufläche um 42 % auf nunmehr 2 % der LF Niedersachsen (Deutschland 4,9 %) (UBA, 2007). Die **flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz (t4)** sowie **die Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten (m)** trugen ebenfalls zur Ausweitung der ökologischen Produktion sowie des Absatzes bei. Unklar bleibt, inwiefern die günstigen Rahmenbedingungen des gesamten Marktes oder die Förderung für die Ausweitung ausschlaggebend war.

Mit den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i1, i2)** wurde auf der Stufe der Holzerzeugung v. a. mittels Waldbaumaßnahmen (insb. der Jungbestandspflege und der Wertäsung) ein positiver Einfluss auf die zukünftige Qualität des Holzvorrats genommen. Es wurden dadurch hochwertigere Bäume mit einem besseren Potenzial zur Vermarktung in einem höherwertigen Marktsortiment erzeugt. Da es sich um einen zukünftigen Markt handelt, ist eine quantitative Einschätzung derzeit nicht möglich. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings gering und zum Großteil nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen. Auf anderen Stufen der Produktionskette haben keine Qualitätsverbesserungen durch das Programm stattgefunden.

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Kriterium 4-2 Indikator 3)

Im Rahmen der **Berufsbildung** (c) wurden Kurse gefördert, die einen Einfluss auf die Marktposition der Betriebe haben können. Thematisch waren die Kurse u. a. auf Betriebsplanung/Unternehmensführung, Vermarktungsformen, Erwerbs-/ Einkommensalternativen,

Erneuerbaren Energien ausgelegt. Der Einfluss der Kurse auf die betriebliche Entwicklung (wie z. B. das betriebliche Management, die Produktqualität, die Erweiterung des Produktangebots usw.) wurde auch nach zwei Jahren noch von etwa einem Drittel der befragten Teilnehmer als mittel bis groß beurteilt. Der Anteil der Kurse mit relevanten Themen für eine Verbesserung der Marktposition war allerdings relativ gering.

Durch die Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse (FWZ) im Rahmen der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i1, i2, h) kann der Verkaufswert für Holz für die Betriebe in FWZ steigen. Dadurch wird eine verbesserte Marktposition, insbesondere von kleinen Betrieben, erreicht. Ursächlich hierfür sind der gemeinsame Einsatz von Holzerntemaschinen, die Bündelung der Holzmengen und eine professionellere Geschäftsführung, durch die das Rohholz zu wettbewerbsfähigen Kosten auf überregionalen Märkten zu einem höheren Preis abgesetzt werden kann. Die Auswirkung auf die Wertschöpfung in der Produktionskette kann allerdings nicht belegt werden, darüber hinaus ist der finanzielle Förderumfang und der Output zu gering, um insgesamt zu positiven Wirkungen zu gelangen.

Die Sicherung und Ausweitung von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren ist in einigen Sektoren ein zentrales Anliegen für die Erzeuger und eine Zielsetzung der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g). Die wertmäßige Nachfrage nach Rohwaren hat sich in den geförderten Betriebstätten um insgesamt 18,5 % erhöht, was eine Ausweitung für den Absatz der Erzeuger bedeuten kann. Nettoeffekte konnten allerdings nicht ermittelt werden. Für die Absatzsicherheit kann die Entwicklung der Vertragsbindungen Anhaltspunkte liefern. Absolut betrachtet ist die Anzahl sowie der Wert der Rohwaren mit Vertragsbindung gestiegen. Die Anzahl der vertragsgebundenen Rohwaren, mit einem Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises, hat sich nach der Förderung geringfügig (von 49 auf 50) erhöht. Der Anteil des vertragsgebundenen Rohwarenwertes am Gesamtrohwarenwert ist um 17 %-Punkte gestiegen.

Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3)

Wie bereits zur Aktualisierung festgestellt wurde, sind entsprechende Effekte nicht als Ergebnis der PROLAND-Förderung messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der PROLAND-Förderung zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter, gleichgültig ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-)Maßnahmen sind jedoch möglich.

Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Kriterium 4.3 Indikator 1)

Unter Berücksichtigung der eingangs zum Kriterium erwähnten Einschränkung, kam es nach Einschätzung der zuständigen Evaluatoren zu einer Ausweitung der ökologischen Anbaufläche sowie der Entwicklung des Absatzes im Rahmen der **flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz** (t4) sowie der **Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten** (m). Es konnten positiven Umsatzentwicklungen erzielt werden, die allerdings nicht quantifiziert werden konnten.

Der Umsatz in den untersuchten Unternehmen, welche die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) erhalten haben, ist nach der Investition insgesamt um 22 % gestiegen. Der größte Anstieg ergab sich in dem Bereich Kartoffeln, gefolgt von den Unternehmen des Bereichs Obst und Gemüse. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren, beispielsweise ist der Umsatz der niedersächsischen Obst- und Gemüseverarbeitungsindustrie zwischen den Jahren 2000 und 2006 insgesamt um 25 % gestiegen.

Tabelle 10.18: Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition durch die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung

	Förderfälle	Stichprobe	Umsatz t0	Umsatz t2	Umsatzentwicklung
	n	n	Mio. Euro/Jahr		%
Sektor	**43**	**43**	**721,7**	**883,1**	**22,4**
- Vieh & Fleisch	6	6	278,4	306,5	10,1
- Obst & Gemüse	17	17	123,4	153,7	24,6
- Blumen & Zierpflanzen	5	5	56,3	63,6	12,8
- Kartoffeln	14	14	262,0	357,8	36,6
- Sonstiges	1	1	1,6	1,5	-0,9

Erläuterungen: Angaben vor der Investition t0 und nach der Investition t2.

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestitionsförderung (a)** geförderten Betriebe in Niedersachsen ist durchschnittlich um 39 % angestiegen, wobei der Anstieg im Schweinebereich mit 64 % deutlich höher als im Milch-/Rindbereich (ca. 30 %) lag. Im Vergleich zu strukturell vergleichbaren Testbetrieben lag der Umsatzzuwachs damit circa dreimal höher.

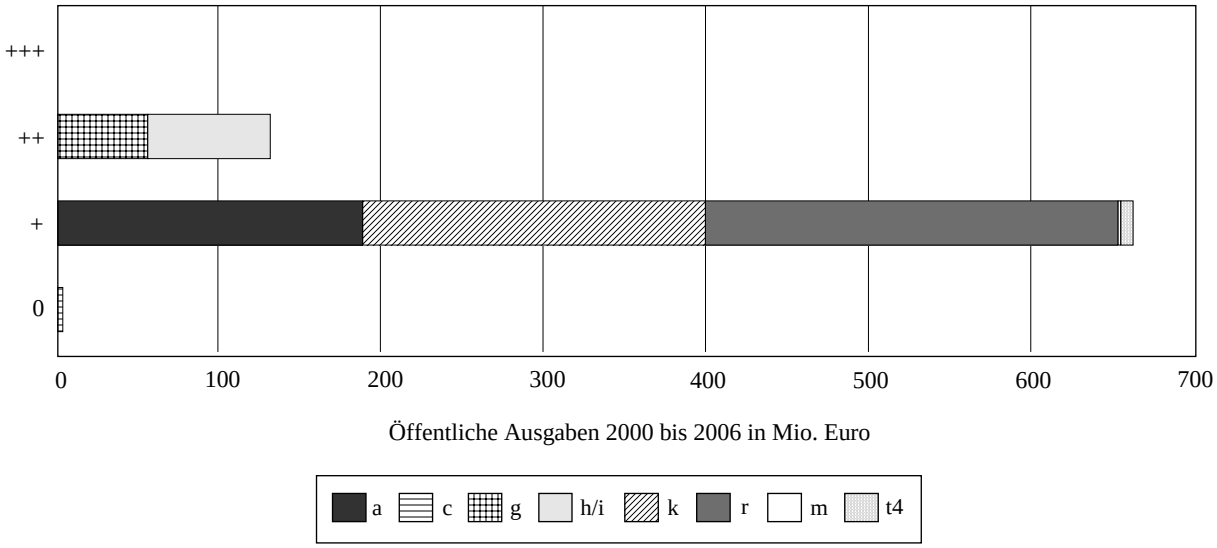
Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten(Kriterium 4.3 Indikator 2)

Unter Berücksichtigung der eingangs zum Kriterium erwähnten Einschränkung sind einzelbetrieblich höhere Holzpreise für kleinbetriebliche Waldbesitzer erzielbar, wenn der Holzeinschlag mit anderen Waldbesitzern durch die **Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse** gebündelt werden kann (vgl. dazu beschreibende Hinweise bei Kriterium 4-2.3). Diesbezügliche Wirkungen sind nicht bezifferbar.

10.5.4.3 Fazit

Für die Maßnahmen mit einer Zielsetzung Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden 800 Mio. Euro eingesetzt, das entsprach etwa 60 % der gesamten Programmkosten (vgl. Abbildung 10.5).

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Flurbereinigung** (k), **Wegebau** (r), **die flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz** (t4) sowie die **Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten** (m) erreichten bei einem Einsatz von 663 Mio. Euro (rd. 50 % der gesamten Programmkosten) geringe positive Wirkungen. Von den Maßnahmen **Verarbeitung und Vermarktung** (g) sowie den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i1, i2, h) gehen mittlere positive Wirkungen aus, die mit einem Einsatz von 132 Mio. Euro (rd. 10 % der Programmkosten) ausgelöst wurden. Keine relevanten Wirkungen gingen von den Kursen zur **Berufsbildung** (c) aus. Diese Maß-

nahme hatte allerdings auch lediglich ein Nebenziel bei der Verbesserung der Marktposition land-/und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse. Es wurden dafür 4,6 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, was 0,4 % der Programmkosten entsprach.

Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die Bemessung des Einflusses der Förderung auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors oder Bereichs landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht; die beschriebenen Wirkungen beziehen sich auf die geförderten und betroffenen Betriebe bzw. Betriebsstätten.

10.5.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)

10.5.5.1 Kontext

Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst.

Flächennutzungen

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: Wie aus Tabelle 10.19 ersichtlich, hat die LF in der Programmlaufzeit 2000 bis 2006 um 0,4 % leicht abgenommen. Während das Ackerland absolut zugenommen hat, hat das Dauergrünland deutliche Verluste zu verzeichnen. Seine absolute Fläche ging um 60.000 ha (8,5 %) zurück und der Anteil der Dauergrünlandfläche an der LF reduzierte sich von 31,1 % auf 28,6 % (rund 8 %) deutlich.

Tabelle 10.19: Entwicklung der LF von 2000 bis 2006

Jahr	LF insgesamt	Ackerland	Dauergrünland	Anteil Dauergrünland an LF
		in ha		in %
2000	2.628.312	1.790.199	817.213	31,1
2001	2.622.143	1.804.329	795.977	30,4
2002	2.630.397	1.824.012	784.186	29,8
2003	2.618.535	1.816.249	781.484	29,8
2004	2.625.905	1.845.467	760.903	29,0
2005	2.634.500	1.851.400	755.600	28,7
2006	2.617.700	1.850.400	747.800	28,6
2006 zu 2000 in %	99,6	103,4	91,5	91,9

Quelle: Eigene Berechnung nach Destatis (2008).

Aufgrund der natur- und umweltpolitischen Bedeutung, die dem Ziel des Grünlanderhalts in Niedersachsen zukommt, wird die Entwicklung des Dauergrünlandanteils in Niedersachsen und der Einfluss relevanter PROLAND-Maßnahmen in einer spezifischen Studie analysiert (siehe Materialband, Studie 2). Die wesentlichen Ergebnisse werden unter Kriterium 5.2 – Entwicklung der umweltfreundlichen Bodennutzung - dargestellt.

Von 2000 bis 2006 hat sich der **Ökolandbau** in Niedersachsen stetig ausgeweitet, wobei der Anstieg ab 2004 eher moderat verlief. Mit rund 66.600 ha Fläche im Jahr 2006 konnte sich der Anteil an der LF in der Programmlaufzeit von 1,3 % auf gut 2,5 % zwar verdoppeln (ML, 2007a), blieb damit aber nach wie vor weit unter dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Landespolitisch gibt es keine eigene Zielaussage zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Niedersachsen. Im Umweltindikatorenset des Landes wurde der Zielwert von 20 % aus dem „Bundesprogramm Ökologischer Landbau" übernommen (MU, 2004b).

Niedersachsen verfügt 2004 nach Bundeswaldinventur über 1,15 Mio. ha **Waldfläche**, das sind 24 % der Landesfläche (BMVEL, 2005). Nach den Zahlen des „Waldprogramms Niedersachsen“ (ML, 1999) - dem subnationalen Forstprogramm - liegt das Bewaldungsprozent in Niedersachsen bei 22,6 % und soll durch Erstaufforstung von 100.000 ha langfristig auf 25 % gesteigert werden. Die Waldneuanlage wird in Landesteilen mit einem Waldanteil unter 15 % vordringlich gesehen. Des Weiteren wird eine Veränderung der Baumartenverteilung gemäß „Waldprogramm Niedersachsen“ angestrebt.

Geschützte und schutzwürdige Bereiche

Natura 2000 und Naturschutzgebiete: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich der Flächenumfang der Natura-2000-Gebiete aufgrund der Nachmeldungen von FFH-Gebieten erhöht.[16] Die Niedersächsische Landesregierung hat derzeit 385 FFH-Gebietsvorschläge gemeldet und 71 Gebiete zu Vogelschutzgebieten erklärt. Sie machen mit rund 453.000 ha ca. 9,5 % der Landesfläche (terrestrische Fläche) aus (ML, 2007e). Gegenüber 2000 hat sich auch im Zuge der Umsetzung von Natura 2000 der Anteil der als Naturschutzgebiet geschützten Fläche auf 3,25 % der Landesfläche (1.545 km²) erhöht. Der Anteil von Landschaftsschutzgebieten war mit 20,3 % im Jahr 2006 leicht rückläufig (NLWKN, 2008). Aufgrund der Bedeutung von PROLAND zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 erfolgt unter Kapitel 10.6.1.3.2 eine vertiefte Darstellung des Beitrags der verschiedenen Maßnahmen.

[16] Zuzüglich Voslapper Groden-Nord und weitere noch nachzumeldende Gebiete.

Flächenverbrauch und Landschaftsschutz

In Niedersachsen ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche auf rund 13 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (Statistisches Bundesamt, 2004), wovon 4,5 % als vollversiegelt anzusehen sind (BBR, 2005a). Nach der aktuellen Umweltökonomischen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003 werden bundesweit täglich etwa 93 ha Fläche verbraucht und weitgehend versiegelt. Trotz der Einbrüche in der Baukonjunktur gehörte Niedersachsen 2003 zu den Spitzenreitern im Flächenverbrauch der alten Bundesländer (BBR, 2005b). Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Diesem Ziel sieht sich auch das Land Niedersachsen verpflichtet, und der Flächenverbrauch gehört zu den Kernumweltindikatoren des Landes (MU, 2004a). Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik der Bodenversiegelung im Zusammenhang mit den PROLAND-Maßnahmen dargestellt (s. u.).

Gewässerschutz

Die Bestandserhebungen über den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Rahmen des Arbeitsprogramms der Wasserrahmenrichtlinie wurde 2004 abgeschlossen. Eine Auswertung im Zusammenhang mit der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Kapitel 6) ergab in Bezug auf die LF folgendes Bild: Grund- und Oberflächengewässer sind in Niedersachsen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 31 % der LF (0,84 Mio. ha) zählen zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Feldblockfläche und 1,9 Mio. ha oder 72 % der LF liegen in Gebieten, unter denen die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grundwasserkörper „unklar oder unwahrscheinlich“ ist. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 75 % ackerbaulich genutzt. Darüber hinaus liegen ebenfalls rd. 1,9 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern. Fast 70 % der Feldblockfläche an Gewässern wird ackerbaulich genutzt.

Nach der Abschätzung der Zielerreichung gemäß EG-WRRL im Jahr 2005 ist für den größten Teil der Oberflächenwasserkörper (61 %), besonders im westlichen Landesteil, die Zielerreichung unklar. Nur für einige Bereiche im Landesinneren und im Süden Niedersachsens wird die Zielerreichung der WRRL bis 2015 basierend auf dem Statusbericht 2005 als wahrscheinlich eingestuft, dies betrifft ca. 19 % der Gewässer in Niedersachsen. Für die restlichen ca. 20 % der Gewässer ist die Zielerreichung unwahrscheinlich (ML, 2007e, S. 80).

Klimaschutz

Das Land Niedersachsen verfügt nach wie vor über keine umfassende Klimaschutzstrategie (Bemme, 2005).[17] Die Klimaschutzziele der international von Deutschland eingegangenen Verpflichtungen werden unterstützt. Es bestehen verschiedene Landesinitiativen für Bioenergie, Brennstoffzellen und Energieeinsparung. Aussagen über Einsparpotenziale verschiedener Sektoren liegen im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht vor.

Nach zwischenzeitlichem Anstieg der Emissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 weist die aktuelle Verursacherbilanz eine Reduzierung um 2,8 %, von 88,9 Mio. Tonnen CO_2 auf 86,4 Mio. Tonnen, aus (lak-Energiebilanzen, 2005).

Der Agrarsektor hat in Deutschland einen Anteil von 6,3 bis 11,1 % (je nach Datenbasis) an den Gesamtemissionen an Treibhausgasen (siehe auch Wegener, 2006, S. XII). Die wichtigsten landwirtschaftlichen Treibhausgase sind Methan (CH_4) aus der Tierhaltung sowie Lachgas (N_2O) aus der Anwendung stickstoffhaltiger Dünger. Tabelle 10.20 zeigt die Entwicklung der wesentlichen landwirtschaftsbürtigen Klimagasemissionen umgerechnet in CO_2-Äquivalente von 2000 bis 2006 in Niedersachsen. Sie ist dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar (NIR) 2008 entnommen (Haenel et al., in Vorbereitung).

Tabelle 10.20: Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft von 2000 bis 2006 in Niedersachsen

	Emissionen in 1.000 t/a CO2 - Äquivalente		
	2000	**2006**	**Veränderung in %**
Methan (CH_4) gesamt	**5.147**	**5.118**	**- 0,6**
davon aus Tierhaltung	3.850	3.597	- 6,6
davon aus Wirtschaftsdüngermanagement	1.638	1.628	- 0,6
Lachgas (N_2O) gesamt	**6.453**	**6.334**	**-1,8**
Mineraldüngereinsatz	1.421	1.332	-6,25
Weidegang	323	299	- 7,3
Landwirtschaft gesamt	**11.600**	**11.452**	**- 1,3**

Berechnung Methan: Summe aus Tierhaltung/Verdauung und Wirtschaftsdüngermanagement abzüglich der Methandeposition im Boden (negative Emission).

Berechnung Lachgas: Summe aus Ausbringung von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Klärschlamm sowie bewirtschafteten organischen Böden (Moore), Leguminosenanbau, Weidegang, Ernterückständen, Indirekte Emissionen als Folge von Depositionen von reaktivem N, Indirekte Emissionen als Folge von ausgewaschenem und abgeflossenem N, Wirtschaftsdüngermanagement.

Die CO_2-Äquivalente wurden mit dem GWP-Faktor 23 für Methan und 296 für Lachgas umgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Haenel et al. (in Vorbereitung).

[17] Der Klimaschutzaktionsplan von 2000 ist nicht mehr aktuell.

Danach sind die wesentlichen mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundenen Emissionen im Betrachtungszeitraum nur leicht gesunken. Während Lachgasemissionen aus Mineraldüngereinsatz und Weidegang deutlich zurückgegangen sind, sind die Methanemissionen fast konstant geblieben.

Die Ammoniakemissionen sind sogar von 118,2 kt auf 119,5 kt im Jahr 2006 angestiegen (Haenel et al., in Vorbereitung). Dies ist von besonderer Bedeutung, da Deutschland sich in seiner Nachhaltigkeitsstrategie dazu verpflichtet hat, u. a. Ammoniak bis zum Jahr 2010 um 70 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Die Emissionen von Ammoniak, die fast ausschließlich aus der Landwirtschaft stammen, gingen seit 1990 jedoch nur um 15,9 Prozent zurück. Der anfängliche Rückgang ist insbesondere auf die Verkleinerung der Tierbestände in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung zurückzuführen. Seitdem zeigte dieser Teilindikator wenig Entwicklung (Bundesregierung, 2008, S. 85). Niedersachsen kommt für die Zielerreichung bzw. die voraussichtliche Zielverfehlung als einem der größten Ammoniakemittenten eine besondere Verantwortung zu. Neben der Nachhaltigkeitsstrategie wird die Umsetzung der EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen (NEC-Richtlinie) die Festlegung einer weiterentwickelten verbindlichen Zielmarke erfordern. Dies wird voraussichtlich im Jahr 2009 erfolgen (Bundesregierung, 2008, S. 86).

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Tabelle 10.3 zeigte, dass der Großteil der angebotenen Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden war. Demgegenüber fasst Tabelle 10.21 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1 – Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei unspezifisch auf alle Schutzgüter ausgerichtet. Es wird durch die Kriterien 5-2 bis 5-4 spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur Darstellung negativer Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung aufgeführt.

Tabelle 10.21: Wirkungen des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	I: Verbesserung der Produktionsstruktur				II: Ländliche Entwicklung						III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII		IX						V	VI	VII	XI		
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1	i1, i2, h	k1	n1	o1	r1	s1	u1, u2	e	f	m	t1	t2/ t3	t4
Verbesserung/Erhalt der Umwelt																	
5-1	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	0	+	0	++	++		+				++	+++	(+)	+	+++	(+)
5-2	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen				++	+						(+)	+++	(+)			(+)
5-3	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs																
	Wasserschutz	0		0	++								++			++	(+)
	Klima / Klimagasreduktion	0		0	+								+			+	
5-4	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				++	+						++	++			+++	
Belastung der Umwelt																	
5-5 (Zusatz)	Flächenverbrauch	0		-		-											
5-6 (Zusatz)	Sonstige negative Wirkung	0															

Hinweise: Wirkungen: + / - = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, bei 5.1- 5.4 trotz Ziel,
( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben sich viele Einschätzungen und Ergebnisse relativiert. Zum einen hat sich das Maßnahmenspektrum verschoben (z. B. starker Einfluss der Modulationsmaßnahmen auf die Ergebnisse). Zum anderen haben vertiefende Untersuchungen und eine verbesserte Datenlage zu anderen Erkenntnissen geführt. Eine besondere Bedeutung kam bei der Gesamteinschätzung im Rahmen der Ex-post-Bewertung der systematischen Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes zu.

Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden (Kriterium 5-1)

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Verteilung der Programmmittel auf Maßnahmen ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,
- die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter werden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind im Wesentlichen direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen. Tabelle 10.22 stellt die entsprechenden Maßnahmen zusammen. Ihr wesentlicher Output und ihre Wirkungen werden unter den nachfolgenden Kriterien näher beschrieben.

Tabelle 10.22: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)

	Maßnahmen	Öff. Fördermittel in Mio. Euro inkl. Modulation	Wirkung insgesamt
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	121,3	+++
i2	Ökologische Stabilisierung (Vertragsnaturschutz im Wald)	0,1	+++
m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse aus Wasservorranggebieten	2,1	(+)
t1	Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	7,2	+
t2 t3	Naturschutz und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten	43,2	+++
t4	Flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung	6,5	(+)
	Summe der Fördergelder	**180,4**	

Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit rund 180 Mio. Euro umfassten die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz, unter Berücksichtigung der Modulationsmittel 13 % der 2000 bis 2006 im Rahmen von PROLAND verausgabten öffentlichen Mittel.[18] Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen für die Verbesserung der Umwelt ist Tabelle 10.21 zu entnehmen und wird in den anschließenden Tabellen weiter ausdifferenziert. Ihr Anteil ist über den Programmzeitraum in etwa konstant geblieben. Nach den ursprünglichen Ansätzen waren für diese Maßnahmen 18 % der PROLAND-Mittel vorgesehen (siehe Kapitel 2, Tabelle 2.4).

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von

[18] Ohne die Modulationsmittel läge der Anteil der Maßnahmen, die unter 5.1.1 fallen, bei nur 12 %.

Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Tabelle 10.23 stellt die Maßnahmen zusammen.

Auf diese Maßnahmen entfiel ein Mittelvolumen von rund 780 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies sind rund 58 % der insgesamt im Zeitraum 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Fördermittel. Der Anteil des umweltwirksamen Outputs variierte zwischen den einzelnen Maßnahmen stark. Der zum Teil sehr geringe Anteil von umweltwirksamen Vorhaben innerhalb der Maßnahmen drückt sich in einer relativ geringen Bewertung ihrer Gesamtwirkung aus.

Gegenüber der Aktualisierung hat sich vor allem die Einschätzung des **AFP** (a) verändert. Es wurden in diesem Rahmen zwar umweltrelevante Vorhaben gefördert (siehe die folgenden Tabellen), diese aber nur mit einem relativ geringen Mittelvolumen. Aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte gerade im Bereich der Maschinenförderung und der Biogasanlagen (siehe unten) fielen die tatsächlich durch die Förderung hervorgerufenen Nettowirkungen deutlich geringer als die Bruttoeffekte aus.

Auch die Umweltwirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) wurden weiterhin als vernachlässigbar eingestuft. Zwar verbinden 28 der insgesamt in der untersuchten Stichprobe von 43 geförderten Unternehmen ihre Investitionen mit umweltrelevanten Zielen[19]. Die tatsächlich hierfür investierten Gelder und erzielten Wirkungen[20] sind aber zu vernachlässigen. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energieeffizienz – bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – leicht zurückgegangen ist (siehe Tabelle 17 Kapitel 7). Diese Entwicklung ist bei der Mehrheit der Bundesländer festzustellen. Von den berücksichtigten 34 Betriebsstätten verbesserte sich die Energieeffizienz bei 16, bei 18 verschlechterte sie sich. Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 16 von 43 eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, acht Betriebsstätten wiesen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf. Auch spielten Ökoprodukte und damit auch indirekte positive Auswirkungen auf die Umwelt innerhalb der PROLAND-Förderung von Verarbeitung und Vermarktung kaum eine Rolle.

---

[19] Bessere Nutzung/ Entsorgung von Nebenprodukten, Anwendung neuer Techniken, Verbesserung des Umweltschutzes.

[20] Verbesserung des Ressourcenverbrauchs je 1.000 Euro produzierter Erzeugnisse ist nur bei wenigen Unternehmen ein Ziel, bei einigen ist eine Verschlechterung eingetreten, Einsatz alternativer Energien in drei Projekten, im Sektor V&V ist der Tierschutz bei der Hälfte der Projekte ein Ziel; es werden jedoch nur geringe Summen investiert.

Tabelle 10.23: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte (2000 bis 2006)

Maß-nah-men	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderfläche	Angaben zum umweltwirksamen Output	Hauptwirkungen	Wirkung insges.
a	189,1	6.138 bewilligte Förderfälle (89 % Gebäude, 6,25 % Maschinen)	256 Mulchsaatgeräte, 186 Geräte zur emissionsmindernden Gülleausbringung; 968 abdriftmindernde Pflanzenschutz-geräte; 223 Vorhaben zur Energieein-sparung (Kälte und Wärmedämmung, Umstellung der Heizanlagen, Gewächs-hausneubau), 112 Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien.	Wasser- und Bodenschutz durch Einsatz von geförderten Maschinen. Klimarelevante Effekte durch emissionsmindernde Gülleausbringungs-techniken und den Anlagen zur Nutzung regenerativer Energieträger.	0
c	4,6	1.170 Kurse, mit 18.740 Teilnehmern	450 Kurse mit Umweltrelevanten Themen und Ausrichtung (8.000 TN)	Anwendung umweltfreundlicher Methoden im Betrieb, Ergebnis der 3. Panelbefragungsrunde	+
e1	8,0	18.705	- vollständig -	Durchsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungs-auflagen, die über das Verbot von Grünland-umbruch hinausgehen, Akzeptanzsteigerung für hoheitliche, gezielte Einschränkungen; Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich erforderlichen Grünlandnutzung.	++
h	12,8	1.861	Umweltwirkungen sind nach der vor-herigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren: 44 % der Flächen in unterdurchschnittlich bewaldeten Gebieten, 45 % in waldreichen Gebieten; Großteil auf weniger nährstoff-austragsgefährdeten Grenzertrags-tandorten und Grünland.	Anreicherung der Landschaft, abiotischer Ressourcenschutz, Klimaschutzwirkung durch die Bindung von $C0_2$	++
i	63,2	197.501	Unmbau naturferner Bestände 13.436 ha, Bodenschutzkalkung 50.435 ha	- Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen - Verbesserungen des Boden- und Wasser-schutzes durch Meliorationskalkungen,	++
k	210,8	282 Verfahren [1)]	75 % der Verfahren (n = 41) verfolgten u.a. Naturschutz und Landschaftspflege als Verfahrensziele. In 100 % wurden biotopgestaltende Maß-nahmen durchgeführt und in 80 % Maß-nahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt.	- Bodenmanagement zur Umsetzung von Schutzgebietskonzepten und Fließgewässerschutzkonzept - Anlage spezieller Lebensräume - Renaturierung von Oberflächengewässern - Strukturanreicherung der Landschaft	++
o	291,6	DE: 3.676 Projekte EtLR: 1.819 Projekte	Aufgrund der Befragungen und der Projektlisten sind folgende Projekte mit positiven Umweltwirkungen verbunden: öffentliche Vorhaben: 1.498 private Vorhaben: 1.502	- Renaturierung innerörtlicher Gewässer - Erhöhung des Grünflächenanteils und Anlagedorfökologischer Lebensräume, Entsiegelung von Flächen durch öffentliche Zuwendungsempfänger; - Verbesserung der Wärmedämmung und der Energieeffiezienz von Gebäuden bei privaten Investitionen	+
	780,0				

1) Aus finanztechnischen Gründen werden aus PROLAND innerhalb dieser Verfahren fast ausschließlich Wegebaumaßnahmen finanziert. Alle anderen Maßnahmen, auch Naturschutzinvestitionen, werden als Artikel-52-Maßnahme gefördert. Hier werden aber die Verfahrensleistungen insgesamt bewertet.

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ =mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Fasst man die Mittel der wirksamen Maßnahmen, die unter die Indikatoren 5.1.1 und 5.1.2[21] fallen, zusammen, zeigt sich, dass mit 770 Mio. Euro rund 57 % der Fördermittel von PROLAND mit Wirkungen für die Verbesserungen oder den Erhalt der Umwelt verbunden waren. Dies sind aufgrund der verfehlten Ziele des AFP und der Verarbeitungs– und Vermarktungsförderung 16 % weniger als bei der Programmkonzeption erwartet.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3, ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6.): In diesem Zusammenhang wurde abgeprüft, ob trotz Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften mit der Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben eine Belastung der Umwelt verbunden war bzw. negative Nebenwirkungen hätten auftreten können. Folgende Aspekte spielten hierbei eine Rolle:

– Zersiedlung von Landschaft durch Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben,
– Flächenverbrauch, Bodenversiegelung,
– Veränderungen des Weidemanagements im Zuge von Investitionen mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild,
– Auswirkungen der Förderung von Biogasanlagen auf die Flächennutzungen,
– Entwicklung von absolutem und relativem Wasser- und Energieverbrauch in geförderten Unternehmen.

Tabelle 10.24 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung tendenziell mit negativen Nebenwirkungen für die Umwelt verbunden war. Die dort beschriebenen geringen negativen Effekte der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben sind jedoch aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht der Förderung durch das AFP anzurechnen.

Weiterhin für mehrere Maßnahmen relevant war der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten, dem zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden sollte. Beim Wegebau (r1) (außerhalb der Flurbereinigung) haben die Befragungen ergeben, dass nahezu ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt und bereits vorhandene Schwarzdecken verstärkt wurden. Ein Wechsel in der Befestigungsart war relativ selten und auch eine Verbreiterung der Wege fand nur in wenigen Ausnahmefällen statt. Unbeabsichtigte negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme daher in einem zu vernachlässigenden Ausmaß verbunden.

[21] Hier wurden die gesamten Maßnahmenmittel von Maßnahmen mit einer Gesamtwirkung > 0 berücksichtigt. Die Fördermittel für das AFP wurden folglich nicht eingerechnet.

Tabelle 10.24: Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen (2000 bis 2006)

Maßnahmen		Umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a	Investitions-förderung	4.142 Gebäudeinvestitionen (Ausbau und Neubau, Aussiedlung und Teilaussiedlungen)	- Beeinträchtigung des Bodens und seiner Funktionen durch Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 400 qm/ Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 164 ha). - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Aussiedlungen/Teilaussiedlungen: 5,5 % der analysierten Investitionen (n = 2.860) waren mit Aussiedlungen bzw. Teilaussiedlungen verbunden, notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung abgegolten. Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle.
		Stallinvestitionen in Milchviehbetrtieben: 1.938 Fälle	Laut Befragung bei den Milchviehbetrieben (n = 71) hat sich die Anzahl der Betriebe mit Weidehaltung von 61 % auf 52 % reduziert.
		Ausgewertete Fälle: 989	Leichte Verringerung des durchschnittlichen Dauergrünlandanteils von 43 % auf 42 % der bewirtschafteten LF nach der Investition.
		28 Biogasanlagen	Anstieg des Maisanteils auf Kosten anderer Getreidearten oder Grünland, da zu 95 % Mais verwendet wird (vgl. Schnaut, 2008).
g	Verarbeitung und Vermarktung	Keine neuen Auswertungen zur Versiegelung im Rahmen der 82 Förderfälle.	Versiegelung durch Neubau oder wesentlichen Erweiterungen baulicher Anlagen, keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle.
k	Flurbereinigung	rund 3.000 km	Untersuchungen zur Zwischenbewertung ergaben (n = 32 Verfahren), dass ca. 6% der Wege auf neuer Trasse gebaut wurden. Der Neu- und Ausbau auf alter Strecker erfolgte überwiegend mit Schwarzdecke.
u	Küstenschutz	keine neuen Auswertungen	Beeinträchtigung und Beseitigung besonderer Lebensräume, u. a. Vertragsnaturschutzflächen, Beeinträchtigung des Schutzgutes Boden durch Überbauung.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Trotz der geringen negativen Wirkungsintensität sollten sich die umweltpolitischen Zielsetzungen des Landes (s. o.) stärker in entsprechenden Anreizen in den Förderrichtlinien niederschlagen und mögliche negative Nebenwirkungen mit berücksichtigen.

Kriterium 5-2 - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Der Erhalt und die Entwicklung umweltschonender Bodennutzungsformen waren mit zahlreichen Maßnahmen verbunden (siehe Tabelle 10.25). Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei den Maßnahmen e und f auf die im Jahr des Förderhöchststands erreichte Fläche, bei investiven Maßnahmen auf die aufsummierten Flächen der Förderperiode 2000 bis 2006.

Entscheidenden Anteil haben nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f). Lässt man die nicht flächenbezogene Maßnahme Umweltfreundliche Gülleausbringung außer Be-

tracht, so betrug die Netto-Maßnahmen-Fläche[22] im Jahr 2005, dem Höchststand der Förderung, 231.354 ha, das sind knapp 9 % der LF Niedersachsens.

Schwerpunkte der Agrarumweltförderung lagen während des gesamten Zeitraums im Bereich der großen horizontal angelegten Maßnahmen des NAU (f2), mit Zielschwerpunkten im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes für Boden und Wasser. Dessen flächenhafte Bedeutung wurde mit Einführung der Modulationsmaßnahmen weiter ausgebaut, so dass im Jahr 2006 87 % aller Förderflächen durch NAU-Maßnahmen erreicht wurden, lediglich 9 % durch den Vertragsnaturschutz (f3) und 4 % durch Grundwasserschutzmaßnahmen (f4). Alle Maßnahmen des NAU stiegen im Programmzeitraum stetig bis 2004/2005 deutlich an. Zum Jahr 2005/2006 erfolgte erstmalig ein Rückgang im Flächenumfang, der aber eher auf die Aussetzung von Erst- und Folgeanträgen für die meisten Maßnahmen in den Jahren 2004, 2005 und 2006 zurückzuführen ist, als auf eine abnehmende Akzeptanz.

Im Hinblick auf die in Niedersachsen große Erosionsgefährdung der LF wurden mit den Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode mit insgesamt erosionsschutzwirksamen Maßnahmen auf 182.000 ha Förderfläche (Förderhöchststand 2005) nur 6 % der potenziell wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Dieser Flächenumfang scheint nicht ausreichend, um eine landesweite Erosionsbekämpfung über Agrarumweltmaßnahmen sicherzustellen.

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3), die mit den NAU-Maßnahmen teilweise auf der Fläche kombiniert werden konnten, sind ebenfalls sowohl bei Teilnehmerzahlen als auch im Umfang der Förderfläche bis zum Jahr 2005 kontinuierlich gewachsen und erreichten im Jahr 2006 mit zusammen rund 24.186 ha einen Anteil von knapp einem Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Niedersachsen.

[22] Fläche ohne Doppelzählungen bei Maßnahmenkombinationen auf derselben Fläche.

Tabelle 10.25: Maßnahmen, die mit dem Erhalt oder der Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen verbunden waren

Maß-nahmen	Flächen-angaben (ha)		Angaben zum Output
a	6.380	256 Mulchsaatgeräte	Geförderte Betriebe bewirtschafteten rund 25.000 ha . Nach Berechnungen und Annahmen zur Anwendung der Geräte in den relevanten Hackfruchtkulturen wurden ca. 6.380 ha tatsächlich mit MDM Verfahren bewirtschaftet, davon 1.100 ha Hackfruchtflächen.
	21.500	188 Maschinen zur umweltfreundlichen Gülleausbringung	Die geförderten Betriebe bewirtschaften ca. 21.500 ha. Mit den Geräten wurden ca. 300.140 m³ Gülle ausgebracht.
e	18.705	brutto Fläche; Kombinationen mit f mögllich	Durchsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungsauflagen zur Aufrechterhaltung naturschutzfachlich erforderlicher Grünlandnutzung. Anteil der Flächen, bei denen die Auflagen über das Verbot von Grünlandumbruch hinausgehen, ist nicht genau ermittelbar.
	10.000	geschätzte netto Fläche ohne f	
f	295.436	brutto Fläche inkl. Gülle	Davon Verbesserungen auf etwa: 101.450 ha Grünland, 186.350 Acker und 39.630 ha besondere Biotope; Überschneidungen von Grünland und besonderen Biotopen sind möglich.
	231.354	netto Fläche ohne Gülleausbringung	Die Teilmaßnahmen zeigten unterschiedliche Wirkungen bei unterschiedlichen Flächenumfängen: - mittlere positive Wirkungen: ca. 133.940 ha (v. a.Umweltfreundliche Gülleausbringung, Ökolandbau, Grünlandextensivierung (f2-B, f4-a), Zwischenfruchtanbau, Schonstreifen, Blühflächen, Mulch- und Direktsaatverfahren), - stark positive Wirkungen: ca. 43.239 ha (Stilllegung, Kooperationsprogramme des Naturschutzes, Trinkwasserschutzmaßnahmen ohne f4-a Grünlandextensivierung).
h	1.861		44 % der Flächen in unterdurchschnittlich bewaldeten Gebieten, 45 % in waldreichen Gebieten; Großteil auf weniger nährstoffaustragsgefährdeten Grenzertragsstandorten und Grünland.
i1	13.436		Erhöhung der Boden-, Wasserschutz- und Lebensraumfunktion durch Umbau naturferner Bestände in Misch- und Laubwälder.
i2	1.007		Vertragsnaturschutz im Wald: Erhalt von Alt- und Totholzbeständen, Verbesserung der Habitatvielfalt und der genetischen Vielfalt.
k	keine Quantifizierung		- Umwandlung von Acker in Grünland, - Anlage von Sonderbiotopen, - Veränderung der Bearbeitungsrichtung zum Schutz vor Erosion.
t2-a		Maßnahmenfläche ca. 3.000 ha	Kauf landwirtschaftlicher Flächen zur Sicherung einer naturschutzfachlichen Nutzung und Biotopgestaltungsmaßnahmen auf nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen zur Verbesserung der Biologischen Vielfalt
	342.021	**Summe quantifizierbarer LF (brutto)**	
	247.734	**Summe quantifizierbarer LF netto ohne Gülleausbringung**	
	16.304	**Summe Waldfläche**	

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Neben den Agrarumweltmaßnahmen trugen, wenn auch mit geringerer Intensität, die Ausgleichszahlung[23], die Flurbereinigung und die Maschinenförderung des AFP zum Erhalt adäquater bzw. zur Verbesserung der Bodennutzungsformen bei. Bezogen auf eine Bruttofläche der entsprechenden Maßnahmen wären mit 342.000 ha rund 13 % der LF Niedersachsen erreicht worden.

Die entsprechenden Forstmaßnahmen, die in erster Linie zu einer Erhöhung des Laubholzanteils führten, umfassten ca. 2,3 % der Nadelwaldbestände in Niedersachsen.

Maschinenförderung versus Flächenförderung

Bereits zur Aktualisierung wurden die Vor- und Nachteile der Maschinenförderung sowie der Flächenförderung diskutiert. Nach Einschätzung der AFP Bewerter stellte erstere kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend wirkungslos blieb. Dies gilt insbesondere für die Förderung der 968 Pflanzenschutzspritzen (siehe Kapitel 3.9.5 Externe Effekte). Für eine tiefer gehende Wirkungsanalyse für die Maschinen zur umweltfreundlichen Gülleausbringung fehlten die erforderlichen Daten.

Diese Diskussion wird an dieser Stelle für die Förderung der Mulch- und Direktsaatverfahren als Erosionsschutzmaßnahme aufgegriffen und konkretisiert.

Ergebnisse der Wirkungsanalyse im Rahmen der AFP Bewertung: Da über die effektive Anwendung der Mulchsaatgeräte auf den einzelnen Betrieben im Gegensatz zu der flächenbezogenen Förderung im Rahmen des NAU keine Informationen vorlagen, wurde auf der Basis von Expertenangaben Annahmen getroffen.[24] Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKoS, Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie sowie der oben genannten Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Besonders wirksam im Hinblick auf die Verringerung des Bodenabtrags durch Wassererosion ist dabei nur der Einsatz im Hackfruchtanbau (siehe Auerswald, 2002). Die rund 250 Betriebe, bei denen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms in Niedersachsen Mulchsaatgeräte gefördert wurden, bewirtschafteten in den Jahren 2005 und 2006 jeweils etwa 25.000 ha LF. Von der gesamten Ackerfläche

---

[23] Zur Problematik der Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszahlung vor dem Hintergrund ohnehin einzuhaltender hoheitlicher Bewirtschaftungsauflagen siehe Kapitel 5.

[24] Diese stammen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte und Voßhenrich, 2007). Sie gehen davon aus, dass auch Betriebe, die ein Mulchsaatgerät besitzen, nicht die gesamte Ackerfläche pfluglos bewirtschaften. Grundsätzlich erfordert dies nicht zwei völlig verschiedene Ausstattungen, da sich die meisten Mulchsaatgeräte auch nach dem Pflug einsetzen lassen (zur genauen Methodik siehe Kapitel 3 und Materialband zu Kapitel 3).

wurde nach Anschaffung der Mulchsaatgeräte entsprechend der Annahmen jährlich ca. 6.380 ha im Mulchsaatverfahren bewirtschaftet. 1.100 ha davon waren Hackfruchtflächen und daher besonders relevant für die Vermeidung von Wassererosion.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigten, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags von insgesamt ca. 1.500 t pro Jahr ausgegangen werden kann.[25] Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung" der geförderten Mulchsaatgeräte war, dass die geförderten Betriebe insgesamt wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen.[26] Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine bedeutende Rolle mehr spielt. Insgesamt wurden für die Mulchsaatgeräte rund 2,8 Mio. Euro Fördermittel verausgabt (siehe Kapitel 3).

Mit der Agrarumweltmaßnahme Förderung von MDM-Verfahren (f2-A2) wurden 2005 rund 65.870 ha erreicht, davon waren rund 32 % (24.400 ha) aus Sicht des Erosionsschutzes problematische Hackfruchtkulturen.[27]

Bezogen auf die Treffgenauigkeit lagen 67 % der Maßnahmenflächen in erosionsgefährdeten Gebieten (Wasser- und Winderosion). Dies entspricht proportional dem Anteil erosionsgefährdeter Flächen in Niedersachsen.[28] Im Hinblick auf die Wassererosion erreichte die Maßnahme einen überdurchschnittlichen Anteil sehr hoch gefährdeter Standorte. Mit 13,5 % wurden demnach 8.600 ha dieser Flächen erosionsmindernd bewirtschaftet. Eine Verschneidung der 2005 angebauten Kulturen mit den verschiedenen Erosionsgefährdungsstufen wurde im Rahmen dieser Maßnahmenbewertung nicht durchgeführt.

Die Bewertungsansätze der beiden Maßnahmen unterscheiden sich, so dass kein direkter Vergleich der Kostenwirksamkeit vorgenommen werden kann. Im Rahmen der Bewertung

---

[25] Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen, beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf 0,14 t ha^{-1} a^{-1} auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag" pro Tonne ca. 250 Euro. Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja" geantwortet.

[26] Von den BewerterInnen wurden nur die wassererosionsgefährdeten Flächen berücksichtigt. Diese umfassen in Niedersachsen rund 10 % der LF.

[27] Diese Angaben wurden aus der Auswertung der InVeKoS-Daten 2005 ermittelt. Zu den Werten siehe Tabelle A-3: MDM-Verfahren - Anbauumfang einzelner Kulturarten mit Flächenbindung 'MDM-Verfahren' im FNN.

[28] Insgesamt sind 1,8 Mio. ha der LF Niedersachsens wasser- oder winderosionsgefährdet (Gefährdungsstufen mittel – sehr hoch), das entspricht rund zwei Drittel (66,9 %) der LF.

der Agrarumweltmaßnahmen wurden keine Berechnungen des vermiedenen Bodenabtrags vorgenommen, die AFP Bewertung berücksichtigte nur den Aspekt der Wassererosion, nicht aber die Winderosion. Tabelle 10.26 vergleicht daher einige Eckwerte der Maßnahmen, kann aber keinen Preisvergleich pro Tonne vornehmen.

Tabelle 10.26: Vergleich der Eckwerte der beiden Fördermaßnahmen AFP und AUM für MDM-Verfahren bei einem fünfjährigen Betrachtungszeitraum

Eckwerte		Maschinenförderung	Flächenförderung (f2-A2)
mit MDM Verfahren bewirtschaftete Fläche im Jahr	ha	6.380	65.839
Hackfruchtkulturen	ha	1.100	22.400
Erosionsgefährdete Gebiete	ha	geringer Anteil	44.112 [1)]
Fördermittel	Mio. Euro	2,8	23,5 [2)]
Implementationskosten in Bezug zu den Fördermitteln [3)]	%	4,8	17,6
Kosten pro ha	Euro	476,0	468,0
Kosten pro ha Hackfrucht	Euro	2.667,0	1.233,0

1) Davon 23.824 Wind- und 20.799 Wassererosion.
2) Bei fünfjähriger Vertragslaufzeit und 4,7 Mio. Fördermittel pro Jahr.
3) Angaben aus der Implementationskostenanalyse (siehe Studie 3 im Materialband).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die flächenbezogene Maßnahme war aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt gezielter in ihrer Wirkung, auch wenn ihr keine Kulisse zugrunde lag. Sie erfordert jedoch jährliche Zahlungen und einen hohen Kontrollaufwand. Bei der Maschinenförderung ist ein hoher Anteil von „Verdünnungseffekten“ zu beachten, der die tatsächlich wirksame Fläche sehr gering ausfallen lässt. Die Kosten liegen, bezogen auf Problemkulturen und einen fünfjährigen Betrachtungszeitraum[29] inklusive der Implementationskosten mehr als doppelt so hoch (siehe Tabelle 10.26).

Abgesehen von diesen Aussagen, die hinsichtlich der Kulturartenverteilung eine Momentaufnahmen aus dem Jahr 2005 darstellten, kann pauschal davon ausgegangen werden, dass eine Vorzüglichkeit der Flächenförderung gegenüber der Investitionsförderung existiert, wenn der durch die Mulchsaat verringerte Bodenabtrag mehr als 0,3 t/ ha beträgt. Auf erosionsgefährdeten Standorten dürfte dieser Wert durchaus überschritten werden und damit die Flächenförderung im Vergleich zur Investitionsförderung effizienter sein (siehe Materialband zu Kapitel 3).

[29] Dieser Betrachtungszeitraum erscheint sinnvoll, da die Agrarumweltmaßnahmen auf fünf Jahre angelegt sind und danach die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb rückumstellt sehr gering ist.

Agrarumweltmaßnahmen und insbesondere die wirksamen MDM-Verfahren sollten daher beibehalten und über eine Kulissenbildung noch gezielter auf erosionsgefährdete Gebiete und Problemkulturen gelenkt werden, um die Effektivität der eingesetzten Mittel zu verbessern. Zudem sollte sich die Förderung an dem tatsächlichen Umstellungsbedarf orientieren und nicht zu einer Dauereinrichtung werden, die den Stand der Technik fördert. Die Kulissenbildung ist in *PROFIL* 2007 bis 2013 vorgesehen. Die weitere Förderung von Maschinen ist nicht geplant.

Ergebnisse aus der Analyse des Einflusses der PROLAND-Maßnahmen auf die Grünlandentwicklung (Materialband Studie 2)

Untersucht wurde der kausale Effekt der EPLR-Förderung[30], insbesondere der **Agrarinvestitionsförderung** (a), der **Ausgleichszahlung** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f), auf die Grünlandentwicklung auf Ebene der Kreise und Landkreise der vier Flächenländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein.[31] Gleichzeitig wurde der Einfluss der Veränderung anderer agrarstruktureller Einflussfaktoren, wie die Entwicklung konkurrierender Kulturen (Mais, Raps), der Herdengrößen und der Rinderbesatzdichte mit abgeprüft. Im Folgenden werden die Ergebnisse für Niedersachsen dargestellt.

Im Durchschnitt der 38[32] in die Untersuchung eingeflossenen Landkreise nahm der Grünlandanteil im Zeitraum 1999 bis 2005 um 9,4 % ab. Regional divergieren diese Entwicklungen jedoch stark:

- In 16 Landkreisen ging der Grünlandanteil um mehr als 10 % zurück. In den westlichen Landesteilen und insbesondere im südwestlichen Raum Nienburg – Emsland – Osnabrück[33] lag der Rückgang zwischen 20 und 40 %. Spitzenreiter war der Landkreis Grafschaft Bentheim mit einem Rückgang des Grünlandanteils von mehr als 40 %.
- In neun Landkreisen verringerte sich der Grünlandanteil um mehr als 5 %.
- In Teilen des Weserberglandes, des Harzvorlandes und dem Wendland nahm der Grünlandanteil zu.

In der Analyse zeigten eine besonders große Bedeutung für die negative Grünlandentwicklung der Rückgang der Rinderbestände, der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe mit entsprechend steigenden Betriebsgrößen sowie die Zunahme der LF in Haupterwerbs-

---

30 Anhand eines Panelmodells mit fixen Effekten (siehe hierzu genauer Materialband, Studie 1).

31 In die Analyse sind 101 Kreise eingeflossen. Kreisfreie Städte waren ausgeschlossen, da Entwicklung des Grünlandes hier primär auf außerlandwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist.

32 37 Landkreise sowie die Region Hannover. Die geringen Abweichungen von den Zahlen unter 10.5.5.1 ergeben sich aus dem anderen Raum- und Zeitbezug.

33 Die kritischsten Regionen sind damit die naturräumlichen Regionen Ems-Hunte Geest und Dümmer Geest Niederung sowie das Osnabrücker Hügelland.

betrieben. Eine Umwandlung von Grünland in Biogaskulturen konnte im Rahmen der Biogasstudie nachgewiesen werden (siehe Materialband Studie 4).

Die Ergebnisse in Bezug auf den Einfluss der PROLAND Förderung 2000 bis 2005 fallen für die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich aus. In Niedersachsen ist genau wie in den anderen untersuchten Bundesländern anhand des entwickelten Panelmodells kein Einfluss der **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und der **Ausgleichszahlung** (e) auf die regionale Grünlandentwicklung festzustellen.

Das heißt, die beobachteten Entwicklungen sind wesentlich durch andere agrarpolitische Rahmenbedingungen und agrarstrukturelle Entwicklungen geprägt. Ihnen konnte mit den Mitteln von PROLAND nicht signifikant entgegengewirkt werden. Dies hat sicherlich auch mit der insgesamt vergleichsweise geringen Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen zu tun (siehe Karten 1 und 2 im Materialband, Studie 2).

Die **Agrarinvestitionsförderung** (a) hat in Niedersachsen, wie auch in Schleswig-Holstein, einen signifikant negativen Einfluss auf die Grünlandentwicklung. Dieser Einfluss ist aber wesentlich geringer, als der in Schleswig-Holstein. Eine Erhöhung der AFP-Förderung um 1.000 Euro würde einen Rückgang der Grünlandfläche im Durchschnitt aller Landkreise von 0,53 ha je Kreis bewirken.[34] Dieses Ergebnis stimmt mit der einzelbetrieblichen Entwicklung des Grünlandes in den geförderten AFP-Betrieben überein (vgl. Textband Kapitel 10, Frage 5 Umwelt). In den AFP-geförderten Betrieben in Niedersachsen nahm die Grünlandfläche (Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der Investitionskonzepte)[35] im Mittel zwar um 13 ha zu. Der Grünlandanteil an der LF nahm jedoch aufgrund der relativ stärkeren Ausdehnung der Ackerflächen leicht von 43 auf 42 % ab.

PROLAND konnte mit den auf Grünlandschutz ausgerichteten Instrumenten (e, f) folglich den generellen Rückgang des Grünlands nicht signifikant abbremsen.[36] Weite Anteile des Landes fielen unter einen Cross Compliance relevanten Rückgang des Grünlandanteils von 5 bzw. 10 %. Mit der Umsetzung der CC Regelungen auf Landesebene wird dieser regionalen „Fehlentwicklung“ nicht gegengesteuert.

Kriterium 5-3 - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielte im Rahmen von PROLAND nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte

---

[34] In Schleswig-Holstein liegt dieser Wert bei 1,42 ha.

[35] n = 989.

[36] Gleichwohl wird durch einige Teilmaßnahmen der Erhalt besonders wertvollen Grünlands erreicht.

waren im AFP (a) sowie in der Förderung im Verarbeitungssektor (g) zu finden. Allein der Bau eines Speicherbeckens (t1) für das bei der Zuckerrübenverarbeitung anfallende Wasser war mit quantifizierbaren Effekten verbunden. Die Einsparungseffekte durch die Verrieselung des Wassers auf landwirtschaftlichen Flächen liegen bei rund 620.000 m³ Grundwasser pro Jahr. Dies entspricht 0,3 % der jährlichen Grundwasserentnahme zu landwirtschaftlichen Zwecken.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Der qualitative Wasserschutz, sowohl der Oberflächengewässer als auch des Grundwassers, hatte einen großen Stellenwert im PROLAND Programm. Verschiedene Instrumente kamen hierfür zum Einsatz, die z. T. untereinander vernetzt und darüber hinaus in Landesprogrammen eingebettet waren. Insgesamt lagen den Maßnahmen umfassende fachliche Konzepte (Prioritätenprogramm Trinkwasserschutz, Fließgewässerschutzprogramm) sowie intensive Begleitung durch Beratung und vernetzende Foren zugrunde, die die Interessen von Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz zusammenführten (dies wurde im Rahmen der Aktualisierung bereits näher ausgeführt). Für die Entwicklung kooperativer Ansätze und die Umsetzung von Sanierungskonzepten spielte auch die Flurbereinigung eine bedeutende Rolle. Die Maßnahmen und Erfahrungen lieferten zahlreiche Ansatzpunkte für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen.

Tabelle 10.27 fasst das Instrumentarium von PROLAND für den Gewässerschutz und die wesentlichen Kenngrößen der Maßnahmen zusammen.

Mit über 285.000 ha Förderfläche von Agrarumweltmaßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge. Damit werden jedoch nur 9 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 10 % der intensiver zu untersuchenden Gebiete der WRRL erreicht. Zur Aktualisierung wurde die allgemein geringe Treffgenauigkeit der Maßnahmen in Gefährdungsgebieten problematisiert. Um zu genaueren Ergebnissen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Materialband Öko-Effizienz zu Kapitel 6). Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen liegt bei nur 27 %, mit besten Werten beim Ökolandbau. Eine Besonderheit stellen die Grundwasserschutzmaßnahmen dar, die ausschließlich in Wasservorranggebieten angeboten werden und dem Trinkwasserschutz dienen. Für die anderen Maßnahmen bestehen keine Förderkulissen. Für die intensiver zu untersuchenden Grundwasserkörper der WRRL liegt die Treffgenauigkeit der Agrarumweltmaßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung mit 66 % zwar deutlich höher, aber ebenfalls unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung.

Tabelle 10.27: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz

Maß-nahmen	Flächen-angaben (ha)	Angaben zum Output
a	6.380	Geförderte Betriebe bewirtschafteten rund 25.000 ha . Nach Berechnungen und Annahmen zur Anwendung der Geräte in den relevanten Hackfruchtkulturen wurden ca. 6.380 ha tatsächlich mit MDM-Verfahren bewirtschaftet, davon 1.100 ha Hackfruchtflächen.
	21.500	Die geförderten Betriebe bewirtschaften ca. 21.500 ha. Mit den Geräten wurden ca. 300.140 m³ Gülle ausgebracht.
f *	286.775	Wasserschonende Produktionsweisen durch die Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel. Die Teilmaßnahmen zeigten unterschiedliche Wirkungen bei unterschiedlichen Flächenumfängen: - geringe positive Wirkungen auf 53.819 ha (Grünlandextensivierung), - mittlere positive Wirkungen: 219.522ha (MDM-Verfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung, Ökologische Anbauverfahren, Zwischenfruchtanbau, Schon- und Blühstreifen, f4-a, Kooperationsprogramme f3), - stark positive Wirkungen: 13.434 ha (f4 ohne Grünlandextensivierung f4-a, Blühstreifen und Stilllegungsflächen).
h	1.861	Mittlere Wirkung aufgrund des hohen Anteils an weniger nährstoffaustragsgefährdeten Grenzertragsstandorten und Grünland.
i1	63.871	Erhöhung der Wasserschutzfunktion durch Erhöhung des Laubholzanteils und Bodenschutzkalkung.
k		In 33 der 41 untersuchten Verfahrensgebiete wurden umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt; in erster Linie Anlage von Gewässerrandstreifen. Anlage von Gewässerrandstreifen (einseitig, ø Breite =8 m) (n=25): 59,2 km Anlage von Gewässerrandstreifen (beidseitig, ø Breite = 8 m) (n=17): 52,2 km Aufnahme von Verrohrungen (n= 7): 775 m Anlage von Sohlgleiten (n= 1): 1 Renaturierung von Gewässern (n=5): 19,2 km Bodenmanagement zur Realisierung des Sanierungskonzeptes Dümmer und Großes Meer und der Wiedervernässung des Ochsenmoores.
t2-b		230 Projekte zur Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit von Gewässern mit unterschiedlicher ökologischer Wirkung: Entfernung von 200 ökologischen Barrieren 40 km Umgestaltung von Gewässern und deren Auenbereiche 120 ha Gewässerrandstreifen (99 km Länge bei beidseitiger Breite von 5 m)
t4 a-d		Förderung des Flächenerwerbs / der Pacht in Wasservorranggebieten, über genaue Flächenangaben liegen keine Angaben vor. Begleitende Maßnahmen zum Ökolandbau (v.a. Umstellungsberatung) und Modellvorhaben für eine gewässerschonende Landbewirtschaftung (siehe auch f und m) Entwicklung integrierter Gesamtnutzungskonzepte für den Wasserschutz
	316.516	**brutto Fläche LF**
	65.732	**Fläche Forst**

* Zahlenangaben beziehen sich auf den Förderhöchststand 2005

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Neben den Agrarumweltmaßnahmen trugen, wenn auch in wesentlich geringerem Ausmaß, die Maschinenförderung des AFP und die forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h und i) bei.

Bezogen auf eine Bruttofläche der entsprechenden Maßnahmen wären mit 316.000 ha rund 12 % der LF Niedersachsen erreicht worden. Die entsprechenden Forstmaßnahmen führten auf rund 10 % der Nadelwaldbestände zu einer Verbesserung der Wasserschutzfunktion.

Für den Schutz der Oberflächengewässer vor Stoffeinträgen und der Wiederherstellung deren ökologischer Durchlässigkeit und natürlicher Dynamik waren in erster Linie die investive Maßnahme t2-b und die Flurbereinigung von zentraler Bedeutung. Die im Zuge der Stichprobe erfassten Maßnahmen an den Fließgewässern erreichten eine Verbesserung der Fließgewässerstruktur auf rund 270 km. Dies entspricht ca. 2 % der nach der WRRL zu betrachtenden Gewässerstrecke oder 0,2 % des niedersächsischen Gewässernetzes.[37]

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf PROLAND zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):

Die PROLAND-Maßnahmen setzten an unterschiedlichen Entstehungsorten für klimaschädliche Gase an. Ein Schwerpunkt lag auf dem Ausbau extensiver Landnutzungsformen und in geringerem Ausmaß auf dem Ausbau regenerativer Energien. Nach Hirschfeld et al. (2008) sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Reduzierung der Klimagase aus der Landwirtschaft, die auch durch das Programm verfolgt wurden:

- der Schutz von Dauergrünland und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland,
- Verbesserungen im Düngermanagement,
- die Aufforstung,
- der Ausbau des Ökolandbaus.

Für die Veränderungen im Düngermanagement (Lagerdauer, Abdichtung) und Tierbestand der geförderten Betriebe und der damit verbundenen Emissionsentwicklung von Methan und Lachgas konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten kaum quantifizierte Aussagen getroffen werden. Dies war ansatzweise für die Veränderungen der Flächennutzungsintensitäten durch die Agrarumweltmaßnahmen möglich.[38] Bezüge zu den in Tabelle 10.20 dargestellten Trends für diese Klimagase können nicht hergestellt werden. Tabelle 10.28 stellt die Beiträge der Förderkapitel zum Klimaschutz bzw. der Reduktion von kli-

[37] Nach der WRRL zu betrachten sind Gewässer mit einem Einzugsgebiet größer zehn Quadratkilometer. Das sind in Niedersachsen gut 16.000 Kilometer Gewässerstrecke oder zehn Prozent des gesamten niedersächsischen Gewässernetzes (MU, 2007).

[38] Im Materialband Tabellen (Tab. 3) sind die genauen Quellen und Rechnungsgrundlagen enthalten.

maschädlichen Emissionen daher auf unterschiedlichem Quantifizierungsniveau zusammen.[39]

Tabelle 10.28: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beigetragen haben

	Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung von Treibhausgasemissionen (in t CO_2-Äquivalenten/a)			t/a
			CO_2	N_2O	CH_4	NH_3
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
f [1)]	Agrarumwelt	Ökologischer Landbau, Umwandlung von Acker in Grünland, Extensive Grünlandnutzung, umweltfreundliche Gülleausbringung	261.498	x	x	x
a	Investitionsförderung	Verlängerte Lagerdauer: 1.493.703 m³ (Angaben aus 18% der Investitionskonzepte)	x		x	x
		Umweltfreundliche Gülleausbringung von 300.140 m³ auf ca. 25.000 ha	3.630			x
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x			
Stärkung der Senkenfunktion						
h / i	Erstaufforstung, Sonstige forstwirtschaftl. Maßnahmen	Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen aus, den Verlust an CO_2-Bindungskapazität durch den Holzeinschlag zur Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen.	x			
t	Naturschutz und Landschaftsentwicklung	Wiedervernässung und Renaturierung von Mooren	x			
Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen						
a	Investitionsförderung	- 223 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ [2)]	9.137			
		- 43 Photovoltaikanlagen (keine Angaben zu Leistungen)	x			
		- 30 Biogasanlagen (durchschnittliche Leistung 300 KWe)[3)]	37.800		x	x [4)]
		- 39 Biomasseanlagen (keine Angaben zu Leistungen)	x		x	x [4)]
Energieeinsparungen im Hausbrandsektor						
o	Dorferneuerung	Energiesparende Bauweisen im Rahmen von 1.500 privaten Bauvorhaben	x			
Summe der quantifizierbaren eingesparten CO_2 Emissionen			312.065			

1) Der Wert ist der jährliche Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 (Datengrundlage siehe Materialband Tabellen, Tabelle 3). Die CO_2 Bindung ist leicht reversibel. Mit den Werten sind aufgrund der Berechnungsmethode und der Datenlage Unsicherheiten von +/- 60 % verbunden.
2) Werte beziehen sich nur auf Angaben aus dem Gartenbau bis 2002.
3) Angaben aus Aktualisierung der Zwischenbewertung.
4) Unter der Annahme einer anschließend fachgerechten Lagerung und umweltfreundlichen Ausbringung des Substrates.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

[39] Biogasanlagen: Der Berechnung liegen die folgenden Annahmen zugrunde. Nach Auskunft der Landwirtschaftskammer Weser-Ems (LWK WE, 2005) lag die durchschnittlich installierte Leistung der geförderten Anlagen bei 300 kW. Gerechnet werden kann mit 7.000 Volllaststunden im Jahr (LWK Rheinland und LWK Westfalen-Lippe, 2003). Eine konventionell erzeugte kW/h belastet die Atmosphäre mit 0,7 kg CO_2 (Politische Ökologie, Nr. 87/88). Für von den Biogasanlagen erzeugten Strom (ohne Wärmenutzung) wurde nach Einzelfallberechnungen der Gesamtlebenszyklusanalyse von Moerschner et al. (2002) ein Wert von 0,1 kg CO_2/kWh angenommen. Über die Leistungen der installierten Photovoltaikanlagen können keine Aussagen gemacht werden.

Insgesamt werden jährlich (soweit quantifizierbar) rund 312.000 t CO_2 -Äquivalente eingespart; dies entspricht 0,4 % der im Jahr 2000 emittierten 86,4 Mio. t CO_2 (lak-Energiebilanzen, 2005). Die Steigerung gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist vor allem auf eine Ausdehnung der **Agrarumweltmaßnahmen** als auch veränderte Berechnungsmethoden zurückzuführen. Quantifizierte Zielvorgaben für diesen Bereich waren in PROLAND nicht enthalten.

Eine Verringerung von Ammoniak-Emissionen ist insbesondere durch die Förderung umweltfreundlicher (bodennaher) Gülleausbringung durch das **AFP** und die **Agrarumweltmaßnahmen** verbunden (Gülleausbringung und Verringerung des Mineraldüngereinsatzes). Durch die umweltfreundliche Gülleausbringung auf rund 84.000 ha ist ein Rückgang der NH_3-Emissionen von ca. 3.000 t/a[40] zu erwarten. Zusätzlich konnte durch die Reduzierung von Mineraldüngereinsatz im Ökolandbau die Ammoniakemission um 1.300 t/a vermindert werden (Angaben beziehen sich auf den Förderhöchststand). Insgesamt entsprachen die quantifizierbaren Einspareffekte 0,75 % der bundesdeutschen Ammoniakemission aus der Tierhaltung (BMVEL, 2003). Die 3.400 t/a Reduzierung aufgrund der verbesserten Gülleausbringung entsprechen gut 5 % des von der Bundesregierung festgelegten Reduktionsziels von 64 kt/a Ammoniak aus der Tierhaltung bis 2010. Trotzdem sind die Ammoniakemissionen in Niedersachsen in der Programmlaufzeit insgesamt angestiegen (siehe Tabelle 10.20).

Der Effekt der **Erstaufforstung** (h) ist eher begrenzt: Die Aufforstung von Grünland führt zu einer durchschnittlich 20 %-igen Abnahme des normalerweise langlebigen im Mineralboden gebundenen Kohlenstoffs, so dass Aufforstungen aus der Sicht der Kohlenstoffsenken kritisch zu beurteilen sind. Die Vermeidung von Kohlenstoffverlusten und der Erhalt bestehender Vorräte stellt eine schnellere, effizientere Klimaschutzstrategie dar als die Erhöhung der Senkenwirkung von Wäldern durch Erstaufforstungen („Slow in, Fast out“). Allein die Aufgabe der Nutzung erhöht mittelfristig deutlich die C-Vorräte bei gleichzeitig hoher C-Senke. Diese Option steht allerdings nur für begrenzte, meist unter Schutz stehende Flächen zur Verfügung, um die positiven Wirkungen der Holznutzung nicht einzuschränken (Freibauer und Schulze, 2005).

Da aufgrund der schlechten Datenlagen bezüglich der Vornutzung der aufgeforsteten Flächen nur für ca. 5 % genaue Angaben gemacht werden konnten, ist der genaue Anteil der Vornutzung durch Grünland nicht genau zu beziffern. Bei den auswertbaren Flächenanteilen lag jedoch ein deutlicher Schwerpunkt auf Grünland (siehe Kapitel 8).

---

[40] Eine durchschnittliche Ausbringung von 25 m³/ha (Galler, 2003; Hydro Agri Dülmen GmbH, 1993; Ruhr-Stickstoff Aktiengesellschaft, 1988) führt durch das Einsparpotenzial von 36 kgNH_3/ha zu rund 260 t/a Ammoniakeinsparung (NLÖ, 2001).

Kritische Anmerkung zur Förderung von Biogasanlagen: Ein wesentlicher Aspekt für die Beurteilung der Klimawirksamkeit der Biogasanlagen ist der Gülleanteil des Substrats für den Betrieb der Anlagen. Hierdurch wird nicht nur der Einsatz fossiler Energieträger substituiert, sondern auch ein Teil des durch die Tierhaltung entstehenden Methans energetisch genutzt. Über den Anteil von güllebasierten Anlagen liegen keine vollständigen Daten vor. Aufgrund der Durchschnittsgröße der Anlagen ist davon auszugehen, dass ihr Anteil gegenüber den NawaRo-Anlagen in Niedersachsen gering ist.

Die in der Tabelle 10.28 aufgeführten Auswertungen beziehen sich nur auf die Substitution von fossilen Energieträgern. Im Bewertungsbericht zum AFP (Kapitel 3) wird die fehlende Wirkung (netto) der Substitution fossiler Energieträger durch regenerative Energien unter den gegebenen Rahmenbedingungen diskutiert. Aufgrund des Emissionshandelsregimes mit festen Emissionsobergrenzen sind Maßnahmen im überregionalen Kontext, die eine Emissionsminderung über die Substitution fossiler Energieträger erreichen sollen, wirkungslos. Das betrifft alle geförderten Photovoltaikanlagen und die überwiegend auf der Basis von nachwachsenden Rohstoffen betriebenen Biogasanlagen. Wirksam bleiben lediglich Maßnahmen der Energieeinsparung und Maßnahmen, die zu einer aktiven Verringerung von Treibhausgasemissionen beitragen, wie güllebasierte Biogasanlagen.

Zusätzlich wurde für die Anlagen, die durch das AFP gefördert wurden, herausgestellt, dass die Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) den wesentlichen Ausschlag für die Investitionen gaben und die Wirtschaftlichkeit der Anlagen bestimmen. Der Subventionswert durch das **AFP** (a) blieb wesentlich dahinter zurück. Die Förderung war daher mit großen Mitnahmeeffekten verbunden. Defizite im Bereich der AFP-Förderung für Biogasanlagen lagen auch darin, dass nicht nur nach Klimaschutzaspekten optimierte Anlagetypen gefördert wurden. Nach Hirschfeld (2008) liegt das größte Potenzial in güllebasierten Anlagen sowie der zusätzlichen Nutzung der Wärme.

Durch die Biogasstudie (siehe Materialband, Studie 4) konnte gezeigt werden, dass in Niedersachsen eine Konkurrenz zwischen Biogaskulturen und anderen Nutzungen entsteht. Diese trade-off-Beziehungen zwischen Klimaschutz und anderen Zielen und Fördermaßnahmen (Grünlanderhalt, Naturschutzbelange etc.) sind zu vermeiden.[41] Ein Verzicht einer Fortführung der Förderung im Rahmen von *PROFIL* erscheint daher sinnvoll.

[41] Gerade vor dem Hintergrund der Potenzialanalyse aus dem Jahr 2002. Hiernach machen die Leistungen der geförderten Anlagen nur 5 % der Potenziale für eine dezentrale Stromproduktion aus Biogasanlagen im Niedersachsen aus (Lessing und Oest, 2002).

Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums (Kriterium 5-4)

Die Beantwortung dieser Frage ist nur bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild immer im lokalen Bezug zum Ort des Geschehens stehen. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die PROLAND-Maßnahmen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführten, ist zudem wenig aussagekräftig. Als Zielsetzung verfolgten in erster Linie die Agrarumweltmaßnahmen, die forstlichen Maßnahmen, die Flurbereinigung und der investive Natur- und Gewässerschutz landschaftsbezogene Aspekte. Das Ausmaß der Wirkung entfaltet bei einigen Maßnahmen außerdem im Laufe der Zeit eine großräumigere Wirkung, z. B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv beeinflusste Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland. Tabelle 10.29 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Tabelle 10.29: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung der Landschaft geleistet haben

	Maßnahmen	Angaben zum Output	Wirksame Maßnahmen-fläche	Kohärenz	Vielfalt	Kulturelle Eigenart
			Angaben in ha			
e1	Ausgleichs-zahlung	Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter besonders kohärenter Nutzungsformen bei.	18.705	18.705	18.705	18.705
f	NAU, Kooperations-programme und Trinkwasser-schutz	Aufgeteilt nach Wirkungsstufen werden folgende Größenordungen erreicht (Bruttoangaben des Jahres 2005): gering: ca 144.790 ha (Zwischenfruchtanbau, MDM-Verfahren, Ökolandbau, f4 c-e), mittel: ca. 58.071 ha (Blühflächen, Schonstreifen, Grünlandextensivierung, f4 a, b), hoch: ca. 33.426 ha (Kooperationsprogramme, Stilllegung, Blühstreifen)	229.862	128.720	158.853	11.277
h	Erstaufforstung	Anreicherung der Landschaft: ein Viertel der Fläche befindet sich in den waldarmen Gebieten unter 10 % Bewaldung, jedoch 45 % in den waldreichen Gebieten Niedersachsens. Hier kann es zu Konflikten mit AUM bzw. mit Zielen des Kulturlandschaftserhaltes kommen.	1.861	1.861	1.861	
i1/ i2	Sonstige forst-wirtschaftliche Maßnahmen	13.436 ha Waldumbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden), 1.007 ha Vertragsnaturschutz zur Aufrechterhaltung besonderer Waldlebensräume und Waldbilder.	14.443	14.443	14.443	x
k	Flurbereinigung	In den 41 näher untersuchten Verfahren (von insg. 282) wurden Netto* im Durchschnitt 0,4 km linienförmige und 4,3 ha flächige Landschaftselemente neu angelegt und zahlreiche Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung durchgeführt (siehe Tab. 10.27). Damit wurde die Kohärenz und die Vielfalt der Landschaft bereichert. Konflikte mit dem Landschaftsschutz können durch die Verbesserung der Schlagstruktur auftreten. Die Größe der Besitzstücke nahm in den 18 Verfahren, in denen hierzu Befragungen (2007) durchgeführt wurden um 64 % zu.	x	x	x	x
t	Naturschutz und Land-schaftspflege	Zahlreiche Umgestaltungen an Gewässern oder im Talauenbereich mit stark landschaftsbildprägender Funktion und Anlage von Gewässerrandstreifen (siehe Tab. 10.27). Hierdurch werden weite Räume positiv beeinflusst. Zusätzliche 173 Projekte der Teilmaßnahme Naturschutz und Landschaftsentwicklung mit sehr heterogenen Wirkungen auf ca. 3.000 ha Maßnahmenfläche (siehe Fallbeispiele Materialband t zu Kapitel 9).	3.000	3.000	3.000	x
		Summe der quantifizierbaren Flächen (incl. Überlagerungen)	**267.871**	**166.729**	**196.862**	**29.982**
		Abzug für Überlagerung e1 und f	- 8.075			
		Summe der quantifizierbaren Flächen	**267.871**			

* nach Abzug der beseitigten Elemente.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Danach werden Maßnahmen zur Verbesserung oder zum Erhalt von Landschaften, ohne Berücksichtigung ihres Wirkraums, auf rund 267.700 ha durchgeführt. Dies entspricht rund 6 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Verbesserung der landschaftlichen Vielfalt bzw. der Sicherung angepasster, kohärenter Flächennutzungen, z. B. durch Grünlanderhalt.

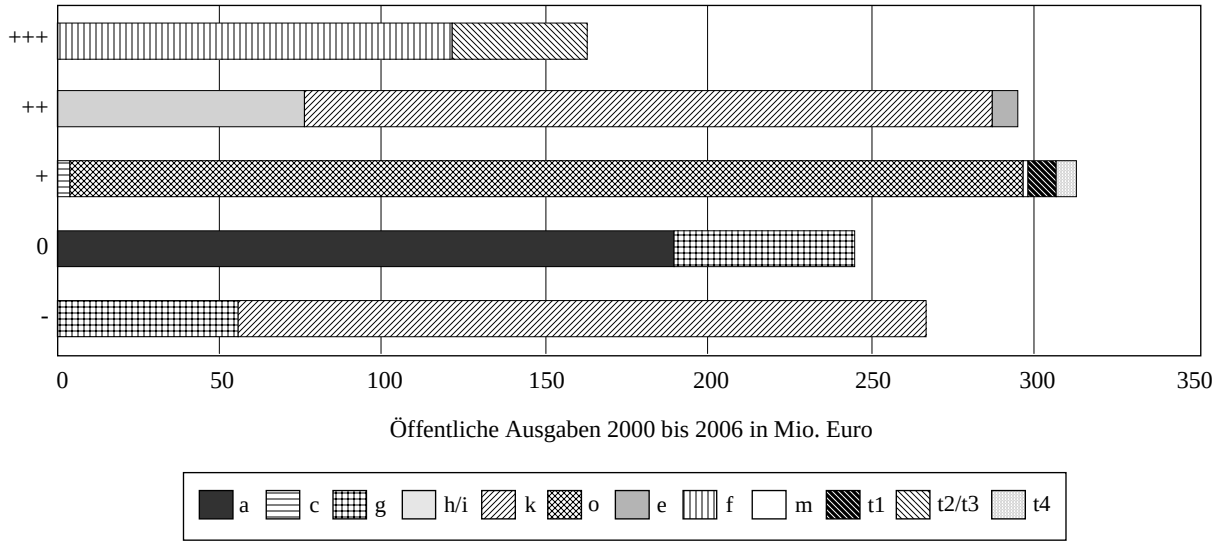
Eine besonders positive Wirkung ist dem Kooperationsprogramm Biotoppflege zuzumessen, weil diese Maßnahme Nutzungsformen fördert, die sich besonders an den naturbürtigen Merkmalen der Landschaft orientieren. Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführt wor-

den sind (siehe Materialband zu Kapitel 6), belegen, dass es in ertragschwächeren Grünlandregionen, wie den niedersächsischen Mittelgebirgen, Beiträge dieser Maßnahme zur Stabilisierung des Nutzungsinteresses an blütenreichen Grünland geben kann. Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung kann somit Umnutzungsprozesse hin zu Nutzungsaufgabe oder Aufforstung in Ungunstlagen bzw. die Umwandlung in Ackerland in Gunstlagen abbremsen.

10.5.5.3 Fazit

Die Bedeutung des Umweltschutzes im Gesamtkontext von PROLAND lässt sich daran erkennen, dass das Finanzvolumen der Maßnahmen, mit denen positive Umweltwirkungen verbunden waren, über 57 % der Programmmittel umfasste. Mit knapp 22 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und den **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 38 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die **forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen** (h und i) und die **Flurbereinigung** (k) zurückzuführen. 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

Trotz Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnten das **AFP** (a) und die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen. Die systematische Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten hat insbesondere beim AFP zu Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkun-

gen geführt. Als negativer Effekt ist im Wesentlichen der Flächenverbrauch einiger Maßnahmen durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.) zu nennen. Diesem sollte zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 10 % der Nadelwaldfläche und 13 % der LF Niedersachsens erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die durch die Nettoförderfläche (ohne die Maßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung) 9 % der LF erreichten. Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand des verwendeten Modells hergeleitet werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang jedoch nicht entgegengewirkt werden konnte. Bezogen auf die umweltsensiblen Gebiete im Boden- und Wasserschutz wird der weiterhin verbliebene Handlungsbedarf augenfällig.

Mit den Agrarumweltmaßnahmen werden nur 6 % der wind- und 11 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Von den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden 9 % und den intensiver zu untersuchenden Gebieten der WRRL 10 % mit wirksamen Maßnahmen abgedeckt.

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurückzuführen.

Eine Besonderheit des Programms stellte der mit zahlreichen zum Teil vernetzten Instrumenten verfolgte Trinkwasserschutz dar. Den Maßnahmen **Ausgleichszahlung in Natura-2000 Gebieten** (e1) und dem **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t2) kommt auch in Verbindung mit der Flurbereinigung eine besondere Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 und der WRRL zu.

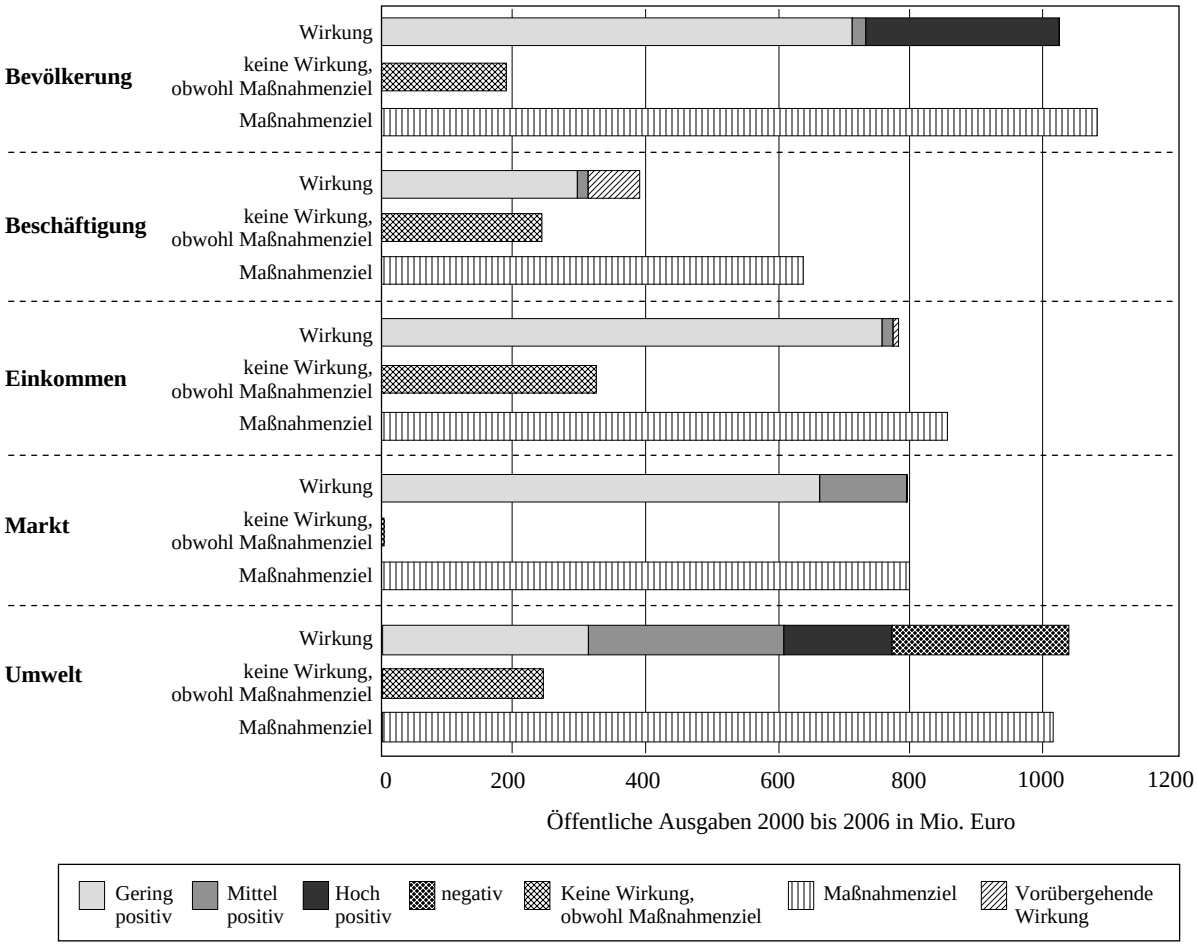
10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen von PROLAND (Frage 1 bis 5). Diese werden den Implementationskosten (Frage 6) gegenübergestellt.

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei wurden die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt. Wirkungen im Bereich Bevölkerung waren ausschließlich auf

die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzindikator 1-4) zurückzuführen.

Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Zur Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1) trug mit hoher Wirkung die Förderung der **Dorferneuerung** (o) und mit mittlerer Wirkung die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und **touristischen Maßnahmen** (s) bei (ca. 310 Mio. Euro, 23 % der Programmmittel für Maßnahmen mit hohen und mittleren Wirkungen).

Als Maßnahme mit mittlerer Wirksamkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen (Frage 2) ist die Förderung des **Tourismus** (s) einzuschätzen (19 Mio. Euro, 1,4 % der Programmmittel). Dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten in geringem Umfang entstanden durch die **Dorferneuerung** (o); **Qualifizierungsmaßnahmen** (c) tragen vorrangig zur Sicherung von Beschäftigung bei (296 Mio. Euro, 22 % der Programmmittel).

Die dauerhaften Einkommenswirkungen von PROLAND sind überwiegend gering (**Dorferneuerung** (o), **Wegebau** (r1) und **Flurbereinigung** (k)) und sowohl in- und außerhalb der Landwirtschaft entstanden (757 Mio. Euro, 56 % der Programmmittel). Die Förderung des **Tourismus** (o) war mit mittleren Einkommenswirkungen verbunden (ca. 19 Mio. Euro, 1,4 % der Programmmittel).

Die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse konnte durch die PROLAND-Maßnahmen im Wesentlichen nicht beeinflusst werden. Es kommt durch die Förderung allerdings zu indirekten Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigen. Mittlere positive Wirkungen gehen von den Maßnahmen **Verarbeitung und Vermarktung** (g) sowie den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i1, i2, h) aus (132 Mio. Euro, ca. 10 % der Programmmittel). Geringe, aber positive Wirkungen zeigen sich durch die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Flurbereinigung** (k), **Wegebau** (r1), die **flankierenden Maßnahmen zum Gewässerschutz** (t4) sowie der **Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse in Wasserschutzgebieten** (m) (ca. 663 Mio. Euro, ca. 50 % der Programmmittel).

Ein Schwerpunkt der PROLAND Wirkungen lag im Umweltbereich. Hier wurden in größerem Umfang auch mittlere bis hohe Wirkungsstufen erreicht. Zwischen dem Planansatz aus dem Jahr 2000 für Maßnahmen mit Umweltwirkungen und den tatsächlich im Förderzeitraum verausgabten umweltwirksamen Mitteln liegt jedoch eine große Differenz von 86 % zu 57 %. Dies liegt zum einen daran, dass die umweltwirksamen Maßnahmen unter ihren Mittelansätzen blieben und andere Maßnahmen stark aufgestockt wurden. Zum anderen blieben beim **AFP** (a) und der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) nennenswerte Wirkungen aus. Durch die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und den investiven **Gewässer- und Naturschutz** (t2) wurden mit rund 12 % (163 Mio. Euro) der umweltwirksamen Programmmittel hohe Umweltwirkungen erzielt. Mittlere Wirkungen (++) sind mit 22 % (295 Mio. Euro) der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die **forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen** (h und i) und die **Flurbereinigung** (k) zurückzuführen. 23 % (313 Mio. Euro) der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen.

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), so ist Folgendes festzustellen:

- Der überwiegende Teil der Programmmittel war mit geringen Wirkungen verbunden.
- Etwa ein Viertel der positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen entfielen auf Maßnahmen, die nur vorübergehend (für die Dauer der Förderung) zur Verbesserung/Stabilisierung des Einkommens bzw. der Beschäftigung führten.
- Ausgaben für Maßnahmen mit „Keiner Wirkung, obwohl Maßnahmenziel“ entfielen auf Maßnahmen mit hohen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten (der Nettoeffekt ist

dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels (vorrangig Einkommen und Beschäftigung) falsch eingeschätzt wurde. Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl überprüft worden.

10.6 In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)

10.6.1 Interne und externe Synergie (Querschnittskriterium 6-1)

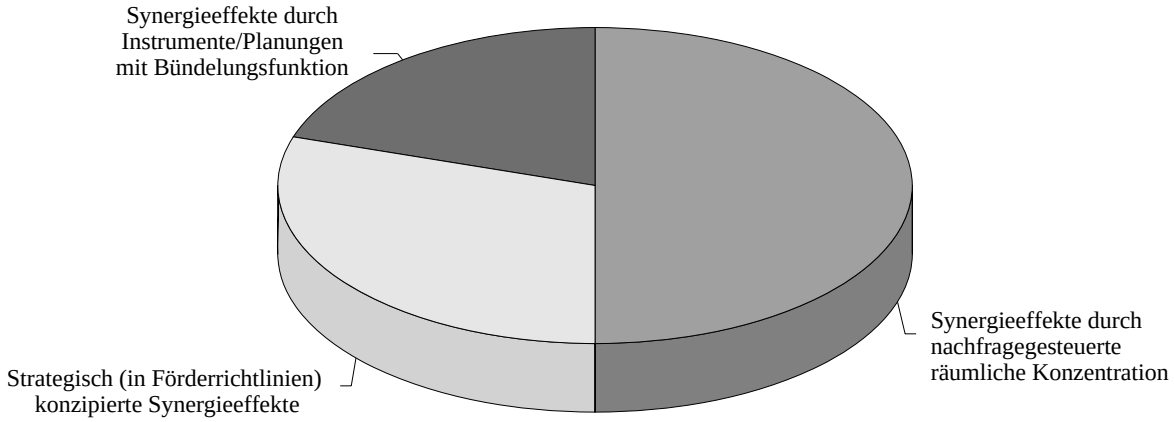
Während im Rahmen der Halbzeitbewertung v. a. analysiert wurde, ob die notwendigen Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf der Programmebene geschaffen wurden (Grajewski et al., 2003; Toepel, 2000), ging es in der Aktualisierung um die Identifizierung tatsächlicher Synergieeffekte auf Maßnahmenebene. Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. In der Ex-post-Bewertung wurde aufgrund der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen auf ausgewählte Aspekte vertieft eingegangen.

10.6.1.1 Interne Synergien

Es konnten Synergien zwischen Maßnahmen und Teilnahmen von PROLAND identifiziert werden. Diese Synergieeffekte waren aber nur z. T. auf die gemeinsame Klammer „Programmplanung“ zurückzuführen, sondern wären auch bei separater Umsetzung aufgetreten. Die wesentlichen Synergieeffekte bezogen sich auf die einzelnen Förderschwerpunkte und hier v. a. auf inhaltlich sehr stark zusammenhängende Maßnahmen.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Übersicht über die Einschätzungen der EvaluatorInnen zur Bedeutung der verschiedenen Arten der Synergiegenese gegeben (siehe Abbildung 10.8).

Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese



Quelle: Eigene Darstellung.

Strategisch (in Förderrichtlinien) konzipierte Synergieeffekte

In PROLAND kamen strategische Synergien durch die Formulierung und Abstimmung von Förderrichtlinien[42] ausschließlich ressort- und referatsintern zustande. Dies galt beispielsweise für die verschiedenen Instrumente, die im Prioritätenprogramm Trinkwasserschutz angeboten wurden (flächenbezogene Maßnahmen, investive Maßnahmen, Flächenkauf, Beratung). Das gleiche galt für die Abstimmung verschiedener Instrumentarien wie der Flächenförderung und investiver Maßnahmen. Im Rahmen von *PROFIL* (Programm 2007 bis 2013) wurden zumindest die Agrarumweltmaßnahmen stärker ressortübergreifend abgestimmt, da das Agrarumweltprogramm NAU/BAU modular aufgebaut ist.

Planungen mit Bündelungsfunktion

Die Planungen, die in Niedersachsen zum Einsatz kamen, waren zumeist auf thematisch begrenzte Bereiche beschränkt, wie z. B. die Flurbereinigung oder die Dorferneuerungsplanung. Die seit 2004 mit der Änderung des GAK-Rahmenplans neu eingeführten Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte, die einen breiteren Ansatz verfolgen, wurden umgesetzt, jedoch ausschließlich national finanziert. Insgesamt wurden im Förderzeitraum 2005 und 2006 17 Projekte gefördert (ML, 2007e).

Synergieeffekte durch nachfragegesteuerte räumliche Konzentration

Auch ohne direkte Steuerung können Synergieeffekte entstehen. Diese sind primär nachfragegesteuert, d. h. aufgrund ähnlicher Produktions- und Vermarktungsstrukturen werden z. B. investive Maßnahmen in einigen Regionen bzw. Betriebstypen verstärkt nachgefragt.

[42] Über die reine Abstimmung zur Vermeidung von Doppelförderungen hinaus.

In der Inzidenzanalyse wurde herausgestellt, dass es für sektorale Maßnahmen bestimmte räumliche Schwerpunkte gab, die sich an der vorherrschenden Produktionsstruktur ausrichten. Im Förderschwerpunkt II gab es eine räumliche Konzentration von Maßnahmen und dadurch mögliche Synergien durch das unterschiedliche Engagement und die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden, Fördermittel einzuwerben.

Negative Synergieeffekte

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden mögliche negative Synergien skizziert, unter anderem in Bezug auf die Ausweitung der Biogasproduktion und die Erstaufforstung.

Laut Aussage des ML begünstigt die Förderung der Biogasanlagen durch das AFP den intensiven Maisanbau und konterkariert somit Ziele der Agrarumweltmaßnahmen (LR et al., 2005). Studie 4 des Materialbandes untersucht vertieft die möglichen Auswirkungen des „Biogasbooms“ auf die Akzeptanz von PROLAND-Maßnahmen mit einem spezifischen Fokus auf die konfligierenden Umweltziele. Aufgrund der Heterogenität der speziellen Umweltzielsetzungen in PROLAND sind die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich stark von den Auswirkungen der Biogasförderung betroffen.

Seitens der EvaluatorInnen wurden v. a. bei investiven Naturschutzmaßnahmen und Agrarumweltmaßnahmen negative Wechselwirkungen festgestellt. In Gesprächen mit Mitarbeitern von Naturschutzbehörden oder Naturschutzverbänden wurde darauf hingewiesen, dass in einzelnen Regionen auch nur marginal nutzbare Flächen in den vergangenen Jahren zunehmend schwieriger zu erwerben waren. Bisher kaum nutzbare und daher oftmals für den Naturschutz besonders wertvolle Flächen haben durch die zunehmende Flächenkonkurrenz eine neue Wertschätzung erfahren, da ihre intensive Nutzung die Freisetzung anderer Flächen für den Biogas-Mais ermöglicht. Nach Aussagen verschiedener Gesprächspartner (Augustin, 2007; Höher, 2007) hat der Biogasboom in einigen Regionen den Druck auf die noch vorhandenen ackerfähigen Grünlandstandorte und die Tendenz zum Grünlandumbruch deutlich verstärkt, wenn auch nicht alleine bestimmt. Es bestehen kaum noch Förderprogramme, die eine ökonomisch attraktive Alternative zum Grünlandumbruch mit nachfolgendem Maisanbau für Biogasbetreiber darstellen könnten.

Die aufgezeigten beobachteten und angenommenen Wechselwirkungen zwischen der Förderung von Biogasanlagen und den (Teil-)Maßnahmen von PROLAND zeigen großteils kontraproduktive Sachverhalte. Es kommt zu

- negativen Auswirkungen auf die Zielsetzungen der Maßnahmen (z. B. Grünlanderhalt und Erhalt naturschutzfachlich wertvollen Grünlands durch Agrarumweltmaßnahmen),
- verringerter Inanspruchnahme von flächenbezogenen Maßnahmen bzw. höhere Preise bei Flächenkauf aufgrund der insgesamt gestiegenen Flächenkonkurrenz (z. B. Brachflächen in Wasserschutzgebieten, Teilnahme an AUM),

– Mitnutzung von Fördererrungenschaften durch die Anlagenbetreiber ohne angemessene Beteiligung an den entstehenden Kosten (z. B. Wegebau),
– Verursachung von höheren Kosten für Landwirte ohne Partizipation an den Vorteilen (gestiegene Pachtpreise auch für Landwirte ohne Biogasanlagen).

Aufgrund der festgestellten Konkurrenzbeziehungen ist es folgerichtig, dass im Rahmen von *PROFIL* keine Anlagenförderung mehr betrieben wird.

Ob potenzielle und ehemalige AUM-Flächen durch Aufforstung betroffen sind, sollte zur Ex-post-Bewertung anhand von InVeKoS näher untersucht werden. Auf der Grundlage des InVeKoS konnten nur wenige Erstaufforstungsflächen identifiziert werden. Für die Jahre 2000 bis 2004 konnten nur 296 ha Erstaufforstungen analysiert werden, obwohl im selben Zeitraum insgesamt 1.282 ha aufgeforstet wurden. Selbst von den 296 ha war die Mehrheit der Flächen wiederum keiner vorherigen Nutzung zuzuordnen, so dass sie unter „andere Flächen“ fielen. Die auswertbaren Daten zeigten einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung in Form von Grünlandflächen, die eine extensive Landnutzungsform darstellen. Weitere Anteile nahmen Extensivfrüchte sowie Dauerkulturen ein. Intensiv genutzte Flächen wurden hingegen nahezu gar nicht aufgeforstet. Die Ursache dafür dürfte in der besseren Bodengüte liegen, die dem Landwirt höhere Nettoerlöse versprechen. Erstaunlich gering war der Anteil der Stilllegungsflächen an der Erstaufforstungsfläche. Es ist zu vermuten, dass diese Flächen bereits in den Vorjahren aufgeforstet wurden und deshalb das Flächenpotenzial gering war. Tendenziell gab es eine Konkurrenz um eher extensivere Standorte, die zumeist auch für den Naturschutz interessanter sind.

10.6.1.2 Maßnahmenkombination in PROLAND

Die verschiedenen Maßnahmen von PROLAND wurden in unterschiedlichem Ausmaß miteinander kombiniert. Die räumliche Konzentration von Maßnahmen wurde bereits in Kapitel 10.4 diskutiert und in Karte 10.1 visualisiert.

Die verschiedenen Zuwendungsempfänger bedienten sich in unterschiedlichem Ausmaß aus dem breiten Förderangebot von PROLAND. Auch wenn eine Kombination von Maßnahmen bei einem Betrieb oder einer Kommune nicht zwingend zu Synergieeffekten führt, so ist dies doch eine Voraussetzung, damit Synergien entstehen können.

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Auswertung der Zahlstellendaten für die Haushaltsjahre 2000 bis 2006 von PROLAND einschließlich der fakultativen Modulation. Der Nachteil an der Nutzung von Zahlstellendaten ist, dass

– bei einer Flaschenhalsförderung, wie z. B. in der Berufsbildung[43] oder Flurbereinigung[44], keine Endbegünstigten identifiziert werden können,

– dass die Zahlungsempfänger anhand der Betriebsnummer identifiziert wurden und diese Betriebsnummern zumindest in den Anfangsjahren große Mängel aufwiesen. V. a. in der forstlichen Förderung konnten die einzelnen Zuwendungsempfänger kaum eindeutig identifiziert werden.

Tabelle 10.30: Maßnahmenkombination in PROLAND Niedersachsen 2000 bis 2006 (Zahl der Teilnehmer)

Anzahl der Betriebe	**o.H.[1)]**	**a**	**c**	**e**	**f**	**fmod**	**g**	**h**	**i**	**k**	**m**	**n**	**o**	**r**	**s**	**t**	**u**	**y**
o.H. [1)]	2.057	174	2	357	1.575	189	8	15	76	4		2	57	28	11	12		289
a		4.353		234	486	665	1	30	150	6		1	53	1	1	1		1.649
c			33		4	1						1	1		1	2		
e				2.606	901	193	1	17	68			1	20	1		2		418
f					6.152	683	1	57	205	2	2	1	76	4	2	7		882
fmod						4.190		69	252	5			95	2	1	2		1.475
g							51	1	1			1	2	1		1		1
h								1.190	377	1		1	28	7	3	8		64
i									3.681	7		3	132	64	19	20		289
k										410			51	27	7	8		6
m											5					4		
n												51	19	6	2	2		2
o													2.820	378	83	46	2	99
r														1.086	67	31		2
s															146	25		
t																191	2	1
u																	9	
y																		8.181

1) o. H. umfasst Buchungen, die keiner maßnahmenbezogenen Haushaltslinie zugeordnet werden konnten.

Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g).

[43] 18.736 Personen nahmen im Zeitraum 2000 bis 2006 an den im Rahmen von PROLAND geförderten Berufsbildungsmaßnahmen teil (siehe Kapitel 4).

[44] In der Flurbereinigung fungieren die Teilnehmergemeinschaften als direkte Zuwendungsempfänger. Indirekt profitieren von der Förderung ca. 9.800 landwirtschaftliche Betriebe aller Arten und Größen in den 282 geförderten Verfahren.

Tabelle 10.30 zeigt, dass die Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y), gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen (f) und der Agrarinvestitionsförderung (a), die größte Anzahl an Teilnehmern im Zeitraum 2000 bis 2006 verzeichneten. Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II hatten deutlich weniger Teilnehmer, weil sie schwerpunktmäßig auf Kommunen ausgerichtet waren.

Betriebe Maßnahmenkombination

Mit Ausnahme weniger Teilmaßnahmen, die z. B. auf Flächen nicht miteinander kombinierbar waren, konnten alle sektorbezogenen Maßnahmen von den Betrieben beliebig miteinander kombiniert werden. Tabelle 10.31 stellt die wesentlichen Maßnahmenkombinationen für ausgewählte Sektormaßnahmen dar.

Tabelle 10.31: Maßnahmenkombinationen landwirtschaftlicher Betriebe in PROLAND 2000 bis 2006

Maßnahme	Teilnehmerzahl absolut	darunter nahmen zusätzlich ...% teil an						
		a	e	f	fmod	h/i	o	y
a	4.353		5	11	15	4	1	38
e	2.606	9		35	7	3	1	16
f	6.152	8	15		11	4	1	14
fmod	4.190	16	5	16		8	2	35
y	8.181	20	5	11	18	4	1	

Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g).

Tabelle 10.31 belegt, dass die Schnittmenge der Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen und an Modulationsmaßnahmen gering ist. Modulationsbetriebe nahmen deutlich häufiger die Agrarinvestitionsförderung in Anspruch als Agrarumweltbetriebe. Ein Grund hierfür ist, dass mit den Modulationsmaßnahmen (Mulch- und Direktsaatverfahren, emissionsmindernde Gülleausbringung) andere Betriebe bzw. Betriebstypen erreicht werden als mit den „klassischen Agrarumweltmaßnahmen“.

Auffällig war die hohe Teilnehmerrate der Betriebe mit Erschwernisausgleich an Agrarumweltmaßnahmen, was insbesondere auf die Kombination Erschwernisausgleich und das Kooperationsprogramm Dauergrünland zurückzuführen sein dürfte. Rund 11.500 Betriebe nahmen im Zeitraum 2000 bis 2006 nur an einer Maßnahme teil, rund 2.600 kombinierten zwei Maßnahmen miteinander. 550 Betriebe nahmen mehr als zwei Maßnahmen in Anspruch.

Überbetriebliche Maßnahmenkombinationen

Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II richteten sich vorrangig an Gebietskörperschaften, Vereine, Kirchen. In geringem Umfang konnten auch private Personen und Unternehmer, darunter Landwirte, an den Maßnahmen teilnehmen (siehe Tabelle 10.32).

Tabelle 10.32: Maßnahmenkombination für ausgewählte Maßnahmen des Förderschwerpunktes II

Maßnahme	Gesamtteilnehmer	davon nahmen ...% auch teil an							
		h	i	k	n	o	r	s	t
k	410	0	2			12	7	2	2
n	51	2	6			37	12	4	4
o	2.820	1	5	2	1		13	3	2
r	1.086	1	6	2	1	35		6	3
s	146	2	13		1	57	46		17
t	191	4	10	4	1	24	16	13	

Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g).

Die mit Abstand teilnahmestärkste Maßnahme war die Dorferneuerung gefolgt vom landwirtschaftlichen Wegebau. Mit diesen beiden Maßnahmen fanden sich auch anteilmäßig die meisten Kombinationen.

Monetäre Bedeutung der verschiedenen Maßnahmenkombinationen

Teilnehmerzahlen alleine sagen wenig über die finanzielle Bedeutung der Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombination aus. Tabelle 10.33 stellt die öffentlichen Aufwendungen dar und liefert Informationen über das finanzielle Gewicht der Maßnahmenkombinationen.

Tabelle 10.33: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen (in Mio. Euro)

Haushalts-linien	o.H.[1)]	a	c	e	f	fmod	g	h	i	k	m	n	o	r	s	t	u	y
o.H. [1)]	-0,6	9,4	0,2	2,1	48,3	0,5	11,7	0,9	1,5	0,7		-0,3	11,9	16,7	5,1	3,9		0,0
a		189,1		12,4	32,9	34,3		1,2	6,4	0,3		-0,3	2,9		0,0	0,0		76,7
c			4,6		2,9	0,2						0,7	0,8		4,6	4,4		
e				8,0	22,0	1,6		0,1	1,1			-0,3	0,8		0,0	0,5		2,3
f					106,6	22,2		1,4	8,1	0,1	0,3	-0,3	8,0	2,9	4,9	7,4		26,5
fmod						13,8		0,8	3,6	0,0			2,7	0,1	0,0	3,0		6,7
g							55,6					-0,3	1,7					0,7
h								12,7	35,0	0,1		-0,3	4,5	1,5	0,3	2,4		0,3
i									60,0	1,4		-0,2	32,2	32,8	1,6	3,5		2,3
k										210,8		0,0	22,6	16,1	1,2	3,8		0,0
m											1,8					2,6		
n												1,2	4,8	1,6	0,4	0,8		0,0
o													290,4	300,0	42,4	33,9	11,9	1,5
r														253,5	36,7	18,2		0,0
s															18,8	14,5		
t																56,6	4,7	0,1
u																	71,1	
y																		4,9

Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g).

Die mit Abstand meisten Mittel sind im Zeitraum 2000 bis 2006 in die Dorferneuerung, den ländlichen Wegebau und die Flurbereinigung geflossen (Förderschwerpunkt II). Im Förderschwerpunkt I war das AFP die finanzstärkste Maßnahme, im Förderschwerpunkt III flossen die meisten Mittel in die Agrarumweltmaßnahmen. Die finanzstärkste Kombination bestand zwischen o und r mit rund 300 Mio. Euro. Alle anderen Kombinationen lagen in weitem Abstand dahinter.

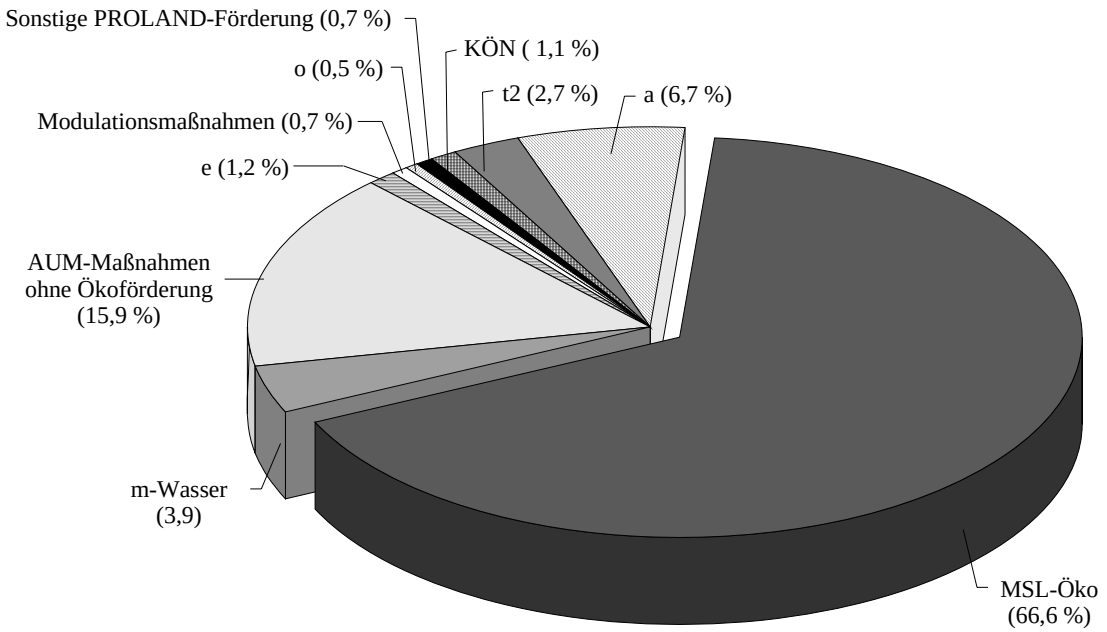
10.6.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen

10.6.1.3.1 Förderung des ökologischen Landbaus durch PROLAND

An dieser Stelle erfolgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten und welchem Erfolg PROLAND zur Förderung des ökologischen Landbaus in Niedersachsen beitrug, und wie einzelne Programmelemente miteinander verzahnt waren. Zu unterscheiden sind

die Instrumente, die spezifisch auf den ökologischen Landbau abzielen und die Instrumente, an denen ökologisch ebenso wie konventionell wirtschaftende Betriebe teilnehmen können. 41,5 Mio. Euro sind geschätzt in den ökologischen Landbau geflossen, davon rund 74 % im Rahmen von spezifischen Maßnahmen[45] (vgl. Abbildung 10.9).

Abbildung 10.9: Förderung des Ökologischen Landbaus in Niedersachsen 2003 bis 2006[1)]



1) für die Haushaltslinien m, t2 ist der Bezugszeitraum 2000 bis 2006.

Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007b; 2007g).

Spezifische Instrumente

Das wesentliche Instrument der Förderung des Ökolandbaus war die Flächenförderung mit 66 % der öffentlichen Mittel, die für den Ökolandbau verausgabt wurden. Im Jahr 2005 wurden 2,1 % der LF Niedersachsens nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus gefördert und 2,4 % ökologisch bewirtschaftet[46] (Bundesdurchschnitt 4,6 %). Der geförderte Flächenumfang (Anzahl Betriebe) ist (sind) seit 2000 kontinuierlich gestiegen, von 40.310 ha (1.039 Betrieben) im Jahr 2000 auf 57.679 ha (1.128 Betriebe) im Jahr 2006 (+ 9 % bzw. + 43 %) (siehe Tabelle 6.5 in Kapitel 6).

---

[45] Detaillierte Produktcodes lagen erst ab dem EU-Haushaltsjahr 2003 vor. Die Auswertung für Ökobetriebe bezieht sich dementsprechend auf den Zeitraum 2003 bis 2006.

[46] Abweichungen zwischen bewirtschafteter und geförderter Fläche beruhen auf Flächen, für die kein Förderanspruch besteht (Flächenzugänge ohne Änderungsantrag, Flächen ohne fünfjährige Pachtverträge).

Eine Besonderheit in Niedersachsen stellte die gezielte Lenkung des ökologischen Landbaus in Wasserschutzgebiete durch besondere Fördertatbestände und Beratungsaktivitäten dar (m und t4). Hierdurch wird seine Wirksamkeit für den Ressourcenschutz verstärkt. Gleichzeitig wird dieses Alleinstellungsmerkmal „Öko+Wasserschutz“ durch erfolgreiche Vermarktungsstrategien auch zu einem ökonomischen Erfolg geführt. Die Umstellerquote in den Wasserschutzgebieten ist überproportional groß (siehe Kapitel 6 und LR et al., 2005). Insgesamt wurde der in den Kooperationsmodellen verwirklichte Förderansatz als sehr erfolgreich bewertet. Es wird empfohlen, diese Ansätze in der nächsten Förderperiode für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auch über den LEADER-Schwerpunkt auszubauen.

Zu erwähnen ist, dass das Land **außerhalb von PROLAND**, gerade im Bereich der Beratung der Ökobetriebe für die Verarbeitung und Vermarktung, neue Wege geht. So hat das durch das Land geförderte Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (KÖN) 2002 seine Arbeit aufgenommen. Ziel dieses bundesweit einmaligen Beratungsprojektes ist die Stärkung des niedersächsischen Ökolandbaus durch die Bündelung der Beratungsleistungen von landwirtschaftlicher Erzeugung über Verarbeitung bis hin zum Handel. Darüber hinaus soll das KÖN Kristallisationspunkt für zahlreiche weitere Projekte werden.[47] Ab 2005 wurden projektbezogene Mittel aus PROLAND bereitgestellt.

Niedersachsen bot im Bereich der **Förderung der Verarbeitung und Vermarktung** keine spezielle Sektorförderung für ökologisch erzeugte Produkte mit besonderen Fördersätzen an. Erfahrungen aus anderen Bundesländern (z. B. NRW) zeigen, dass dies auch nicht besonders erfolgversprechend ist, da eine Etablierung von reinen Öko-Unternehmen schwierig ist. Dies zeigte auch das gescheiterte Beispiel der Förderung eines großen Unternehmens zur Ökogemüseverarbeitung, das trotz der Förderung in den Konkurs gegangen ist. So halten die Bewerter der Verarbeiter und Vermarkter eine integrierte Förderung ökologischer Erzeugnisse in Form von „Ökoschienen“ in konventionellen Unternehmen für sinnvoller. In den durch PROLAND geförderten Unternehmen spielte aber der Bezug von ökologisch erzeugten Rohwaren[48] keine Rolle (siehe Kapitel 7). Dabei werden als Hauptmangel im Bereich der Ökoförderungen aus Sicht der Beraterbefragungen nach wie vor die fehlenden Verarbeitungsstrukturen gesehen (LR et al., 2005). Insbesondere im Milchbereich existiert bis dato keine Molkerei in Niedersachsen.

---

[47] Zur Umsetzung des Projektes gründeten der Ökoring Niedersachsen und die Verbände der Landesvereinigung Ökologischer Landbau Niedersachsen e.V. (LÖN: Bioland, Demeter, Naturland und Öko-Obstbaugruppe Norddeutschland) eine gemeinsame Trägergesellschaft, die Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (KÖN) GmbH. Näheres siehe unter www.oeko-komp.de.

[48] Von 43 Betrieben gab ein Betrieb vor der Antragstellung und zwei Betriebe nach Abschluss der Investition die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 0,01 % war der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren marginal und stieg zum Abschluss auf weiterhin vernachlässigbare 0,02 % (siehe Kapitel 7).

Im Rahmen der Maßnahme **Berufsbildung** (c) gab es ein spezielles Kursangebot, dass sich an ökologisch wirtschaftende Betriebe richtete. Zum ökologischen Landbau gab es Angebote von einem Träger (Bäuerliche Gesellschaft Nord-Westdeutschland). Dieser führte von 2002 bis 2006 insgesamt 120 Veranstaltungen mit rund 2.030 Teilnehmern durch. Diese Kurse der BG sind sog. Lehrlingswochenenden im Rahmen der freien Ausbildung zum Biologisch-Dynamischen Landwirt. Des Weiteren führte der Ökoring sechs Kurse mit 61 TeilnehmerInnen durch.

Allgemeine Instrumente

Im Vergleich zu den spezifisch auf den Ökolandbau ausgerichteten Instrumenten hatten allgemeine Förderinstrumente, insbesondere Agrarumweltmaßnahmen und die Agrarinvestitionsförderung (15 % und 7 % der öffentlichen Mittel für Ökobetriebe), für ökologisch wirtschaftende Betriebe eine höhere finanzielle Bedeutung. Die übrigen PROLAND-Maßnahmen wurden von ökologisch wirtschaftenden Betrieben nur unterdurchschnittlich in Anspruch genommen (siehe Abbildung 10.9).

Vergleich konventionell und ökologisch wirtschaftender Betriebe

Das Förderangebot von PROLAND stieß bei den konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben auf eine unterschiedliche Resonanz. Aufgrund der spezifischen Öko-Flächenförderung werden nahezu alle Öko-Betriebe durch die PROLAND-Förderung erreicht. Im Vergleich hierzu nahmen etwa 30 % der niedersächsischen konventionell wirtschaftenden Betriebe eine PROLAND-Förderung in Anspruch (vgl. Tabelle 10.34).

Tabelle 10.34: Vergleich der Teilnahme konventionell und ökologisch wirtschaftender Betriebe 2003 bis 2006 an PROLAND-Maßnahmen

	Alle landwirtschaftlichen Betriebe			Konventionell wirtschaftende Betriebe			Ökobetriebe		
	Betriebe/ Teil-nehmer 2)	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe/ Teil-nehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe/ Teil-nehmer 3)	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro
InVeKoS-Betriebe 2005 [1]	**57.510**			**56.249**			**1.261**		
Alle Maßnahmen	17.816	31,0	238,6	16.555	29,4	200,5	1.261	100,0	38,1
MSL-Ökoförderung einschl. f4	1.261	2,2	27,7				1.261	100,0	27,7
AUM-Maßnahmen ohne Ökoförderung	4.316	7,5	42,8	4.061	7,2	36,2	255	20,2	6,6
Modulations-maßnahmen	4.189	7,3	13,8	4.086	7,3	13,5	103	8,2	0,3
a	3.784	6,6	138,7	3.711	6,6	135,9	73	5,8	2,8
e	2.059	3,6	4,8	1.998	3,6	4,3	61	4,8	0,5
i	491	0,9	3,9	473	0,8	3,8	18	1,4	0,1
y	8.180	14,2	4,9	7.993	14,2	4,8	187	14,8	0,1
Sonstige Maßnahmen (c, h, i, k, o, s, t)	180	0,3	2,7	160	0,3	2,4	20	1,6	0,3

1) siehe Modul Flächennutzung im Materialband zu Kapitel 6.

2) Zahlungsempfänger aus Zahlstellendatenbank anhand der Betriebsnummer identifiziert und anhand der Zuwendungsvoraussetzungen als Landwirt kategorisiert.

3) vereinfacht wurde davon ausgegangen, dass alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe in Niedersachsen auch eine Flächenförderung erhalten.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von ML (2007g).

Finanziell am bedeutendsten waren das AFP (a), die Agrarumweltmaßnahmen ohne Ökoförderung (f), die Modulationsmaßnahmen und die EMS-Förderung (y). An der AFP-Förderung nahmen 6,6 % der konventionell wirtschaftenden Betriebe teil und nur 2,8 % der ökologisch wirtschaftenden Betriebe (vgl. Tabelle 10.34). Die durchschnittlichen Zahlungen bewegten sich bei beiden Betriebsarten um die 38.000 Euro. Die Investitionsneigung war bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben in dem betrachteten Zeitraum deutlich geringer als bei den konventionellen Betrieben. Damit unterscheiden sich die Ergebnisse deutlich von den im Rahmen der Aktualisierung getroffenen Aussagen. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Fördergegenstände, z. B. die Maschinenförderung, weniger stark von Ökobetrieben in Anspruch genommen wurden.

Überdurchschnittlich viele ökologisch wirtschaftende Betriebe nahmen auch noch an anderen Agrarumweltmaßnahmen teil (20 % gegenüber 7,2 %). Auch bei den Modulationsmaßnahmen ließ sich eine geringfügig höhere Teilnahmerate bei den Ökobetrieben erkennen. Bei der EMS-Förderung (y) unterschieden sich die Teilnahmeraten kaum.

10.6.1.3.2 Beitrag von PROLAND zur Umsetzung von Natura 2000

Die EPLR stellen ein Hauptfinanzierungsinstrument zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 dar. Die folgenden Angaben bauen auf den verfügbaren Daten auf, liefern eine Klassifizierung der PROLAND-Maßnahmen nach ihren Wirkungsmechanismen und eine grobe Einschätzung ihres quantitativen Beitrags zur Umsetzung von Natura 2000.

Die Aussageschärfe ist teilweise dadurch beschränkt, dass einzelne Fördermaßnahmen nicht anhand von GIS-Daten verortet werden können (z. B. forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen, investive Naturschutzmaßnahmen). Zu einer Bewertung der Größenordnung des Beitrags der Maßnahmen, gemessen an den erforderlichen Aktivitäten, wären genauere Informationen über die gebietsbezogenen Maßnahmen- bzw. Managementplanungen und einer hierauf aufbauenden Kostenschätzung/-kalkulation erforderlich. Diese Informationen standen uns nicht zur Verfügung. Zum überwiegenden Teil sind die Gebietsplanungen noch nicht abgeschlossen.

Stand der Meldungen 2006

Natura 2000 und Naturschutzgebiete: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich der Flächenumfang der Natura-2000-Gebiete aufgrund der Nachmeldungen von FFH-Gebieten erhöht.[49] Die Niedersächsische Landesregierung hat derzeit 385 FFH-Gebietsvorschläge gemeldet und zurzeit 71 Europäische Vogelschutzgebiete erklärt. Die für Natura 2000 ausgewählten Gebiete umfassen 385 FFH-Gebiete und 60 Vogelschutzgebiete und machen mit rund 453.000 ha ca. 9,5 % der Landesfläche (terrestrische Fläche) aus (ML, 2007e).

Betroffene Flächennutzungen und Gebietszustand

Zu den betroffenen Flächennutzungen gibt es auch in Niedersachsen widersprüchliche Zahlenangaben. Nach der Ex-ante-Bewertung zu *PROFIL* 2007 bis 2013 (LR, entera und Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, 2006) liegen rund 196.250 ha LF in der Gebietskulisse. Davon rund 140.000 ha Grünland und 55.000 ha Ackerland.[50] Dies entspricht rund 7 % der LF, 19 % der Grünlandfläche und 3 % des Ackerlandes. Ungefähr 15 % der Waldfläche Niedersachsens liegen innerhalb der Natura-2000-Kulisse; 115.000 ha Landes- und Bundesforsten und 60.000 ha Privatwald.

---

[49] Zuzüglich Voslapper Groden-Nord und weitere noch nachzumeldende Gebiete.

[50] Für die Berechnung dieser Flächen wurde die Gebietskulisse (Stand 12.2005) mit dem Digitalen Basis Modell (BKG, 2006) verschnitten. Angerechnet wurden die beiden Kategorien Grünland und Ackerland. Angaben im neuen EPLR, die sich auf IRENA-4-Daten beziehen, kommen auf nur 3,2 % der LF. Diese Zahlen erscheinen wenig plausibel.

Somit bestehen die Gebiete zu rund 38 % aus Waldflächen und 43 % aus landwirtschaftlich geprägten Offenlandlebensräumen. Hinzu kommen Gewässer, Moore und Heiden.

Wie auch im Umweltbericht (MU, 2006) erwähnt, befinden sich rund 20 % der FFH-Waldlebensraumtypen, 52 % der Binnengewässerlebensraumtypen, 31 % der Moorlebensraumtypen und knapp 10 % der Grünlandlebensraumtypen in einem schlechten bis mittleren Zustand[51]. Die Basisbestandsaufnahme in den FFH-Gebieten dauert noch an.

Instrumentenmix: Schutzgebietsausweisungen, Vertragsnaturschutz und flankierende Maßnahmen

Nach Angaben des MU (2006) liegt der Anteil der hoheitlich streng geschützten[52] terrestrischen Natura-2000-Gebiete bei 40 %. Rund 28 % der Gebiete sind Landschaftsschutzgebiete, deren Verordnungen den Schwerpunkt i. d. R. auf den Landschaftsbildschutz legen und weniger auf den Arten- und Biotopschutz ausgerichtet sind. Die restlichen 32 % der Gebiete unterliegen keinem hoheitlichen Gebietsschutz. Für Grünland, Heide und Moor ist der anteilige Schutzstatus in Tabelle 10.35 dargestellt .

Tabelle 10.35: Schutzstatus der Offenlandflächen in Natura-2000-Gebieten Niedersachsens (in % der Schutzflächen)

Objekte im Basis-Landschafts-modell	Flächen insgesamt in ha	Flächenanteile geschützt in %				Anteil ohne hoheitlichen Schutz in %
		Biosphären-reservat	National-park	NSG	LSG	
Grünland	140.850	17	1	21	23	39
Heide	18.873	0	0	35	5	59
Moor	32.717	2	1	68	8	21

Quelle: Eigene Auswertung nach BKG (2006), BfN (2006a; 2006b; 2006c; 2006d).

In Niedersachsen gibt es das politische Bekenntnis zum Vorrang des Vertragsnaturschutzes gegenüber hoheitlichen Instrumenten des Gebietsschutzes, das im Umweltbericht des Landes wiederholt wird (MU, 2006, S. 126). Geht man davon aus, dass die Erreichung der Ziele auf den ungeschützten und als LSG geschützten Flächen sowie den Flächen in einem schlechten Erhaltungszustand Vertragsnaturschutzmaßnahmen bzw. einen Basisschutz erfordert, wird deutlich, welcher Stellenwert v. a. den Agrarumweltmaßnahmen und anderen flankierenden Instrumenten, wie Investitionen für bestimmte Erhaltungs- und Entwick-

[51] Diese Angaben beziehen sich auf ca. 40 % der gemeldeten Gebiete (NLWKN, 2006b; NLWKN, 2006a).

[52] Hierunter fallen die Schutzkategorien NSG, Nationalpark und Biosphärenreservat.

lungsmaßnahmen sowie Bodenmanagementinstrumenten, zukommt. Für die hoheitlichen Naturschutzauflagen, die mit Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden sind, sieht Niedersachsen die Zahlung des Erschwernisausgleichs vor.

Klassifizierung der PROLAND-Maßnahmen nach ihrer strategischen Ausrichtung

Die Diskussionen und Konfliktlinien zwischen Naturschutz und Flächennutzern der letzten Jahre haben gezeigt, dass es neben der rein fachlichen Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen notwendig ist, die Akzeptanz für das Schutzgebietssystem zu erhöhen und dessen Zielsetzungen mit Leben zu füllen. In Tabelle 10.36 wird eine eigene Klassifizierung der angebotenen PROLAND-Maßnahmen nach ihrer strategischen Ausrichtung vorgenommen.

Es wird deutlich, dass ein Schwerpunkt der PROLAND-Maßnahmen im Bereich der Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen lag. Bei den vorbereitenden Maßnahmen innerhalb von PROLAND spielte die Förderung von Planungen und Konzepten keine Rolle. Dies galt ebenso für Instrumente der Akzeptanzsteigerung durch Beratung und Kommunikationsstrategien. Akzeptanzsteigernd wirkten in erster Linie der Erschwernisausgleich sowie der Flächenkauf bzw. Tausch für besonders betroffene Flächeneigentümer über die t-Maßnahmen und die Flurbereinigung.

Tabelle 10.36: Klassifizierung der angebotenen PROLAND-Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung

Maßnahmen von PROLAND mit einem Beitrag für Natura 2000		Vorbereitende Maßnahmen		Umsetzung von Pflege und Erhaltungsmaßnahmen		Akzeptanzsteigerung für Natura 2000	
		Planungen/Konzepte	Flächenverfügbarkeit	Gezielte Umsetzung	Allgemeiner Beitrag zu den Erhaltungszielen	Zahlungen /Entflechtung von Nutzungskonflikten	Kommunikation / Beratung
f3	Vertragsnaturschutz			●		●	
f4	Wasserschutz				○		
f2	MSL, Modulation				○		
e1	Ausgleichszahlung			●		●	
i2	Alt-, Totholz; Sonderbiotope			●			
i1	Umbau				○		
t2	investiver Naturschutz		●	●		○	
k	Flurbereinigung		●	○	○	●	

● überwiegender Beitrag
○ teilweise bzw. geringer Beitrag

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Aufstellung des Naturschutzes und seiner Maßnahmen innerhalb von PROLAND spiegelt sich auch in der Art der Umsetzung von Maßnahmen vor Ort wider. So sind Verankerungen von Natura-2000-Maßnahmen oder Planungen in regionale Entwicklungsprozesse in Niedersachsen kaum zu beobachten. Die Managementplanung ist eher als reine Fachplanung aufgefasst und konzipiert (Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, 2006).

Flächenumfang und Fördermittel im Zusammenhang mit Natura 2000

In Tabelle 10.37 ist der Beitrag von PROLAND-Maßnahmen, gemessen an erreichten Flächen bzw. verausgabten Fördermitteln für Natura-2000-Gebiete, zusammengestellt.

Demnach wurden mit den relevanten Maßnahmen 2 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Von weiterer Bedeutung für den Umbau „defizitärer“ Lebensraumtypen in Natura-2000-Gebieten könnten die forstwirtschaftlichen Maßnahmen zum Vor- und Unterbau und die Erhöhung der Stabilität sein. Da diese Maßnahmen jedoch nicht räumlich verortet werden konnten, war nur eine grobe Schätzung auf der Grundlage einer Befragung möglich.

Tabelle 10.37: Anteil von Förderflächen und öffentlichen Fördermitteln in der Natura-2000-Gebietskulisse

Beitrag der PROLAND-Maßnahmen 2005 zur Umsetzung von Natura 2000		Flächen in ha [1)]			Öffentliche Fördermittel 2005 in Euro		Wirkungs-intensität (Bio-diversität)
		Gesamt	in Natura-2000-Gebieten	Anteil in %	Gesamt	in Natura-2000-Gebieten	
		[1]	[2]	[1]/[2]			
Nutzflächen (2006)							
LF[2)]	- Gesamt	2.634.500	196.250 [2)]	7			
	Dauergrünland	755.600	140.850 [2)]	19			
	Acker	1.851.400	55.400 [2)]	3			
Waldfläche		1.155.737	175.000 [3)]	15			
	Landes- und Bundesforsten	392.900	115.000 [3)]	29			
	Kommunal und Privatwald	763.700	60.000 [3)]	8			
Flächenbezogene Maßnahmen von PROLAND auf landwirtschaftlichen Nutzflächen							
f2	MSL (Grünlandextens., Ökolandbau)	108.523	19.748	18			+
f2-A	Modulationsmaßnahmen	145.267	4.951	3	**8.809.960** [7)]	346.111	+
f3	Kooperationsprogramme Naturschutz	29.783	23.418	79	4.733.934	3.347.290	+++
f4	Grundwasserschonende Bewirtschaftung	11.669	265	2	1.982.093	40.995	+
e	Erschwernisausgleich	16.845	16.845	100	1.032.298	1.032.298	++
Summe flächenbezogene Maßnahmen		**312.087**	**65.227**	**21**	**16.558.285**	**3.734.396**	
Sonstige Maßnahmen							
i	Vertragsnaturschutz im Wald	1.007	1.007	100	19.877	19.877	+++
i	Sonstige rel. Forstmaßnahmen	13.166	390 [4)]	3	3.708.480	111.254	+
h	Erstaufforstung	1.861	130 [4)]	7	820.432	57.430	+
t2-a	Investiver Naturschutz	3.000	3.000 [5)]		3.167.680	3.167.680	+++
k	Flurbereinigung (LF)	231.700	21.457 [6)]		30.019.115	k.A.	++

1) Bei den Maßnahmen f und e beziehen sich die Flächenangaben auf die Bruttoförderfläche des Jahres 2005, bei den anderen Maßnahmen sind die Förderjahre 2000 bis 2006 aufaddiert.
2) Angaben aus der Ex-ante-Bewertung (LR, 2006) auf der Basis der Verschneidung der gemeldeten Gebiete Stand 12.2005 mit dem Digitalen Basis-Landschaftsmodell (BKG, 2006)
3) Flächen berechnet nach Angaben aus *PROFIL* (ML, 2007, S. 58, und S. 69).
4) Angaben aus der Maßnahmenbewertung, Kapitel 8 (Hochrechnung von Befragungsergebnissen). Relevante Maßnahmen sind der Waldumbau.
5) 2.517 ha Flächenerwerb und ca. 500 ha biotopgestaltende Maßnahmen.
6) Auswertung von insgesamt 150 Verfahren, für die georeferenzierte Daten vorlagen.
7) Berechnung nach den durchschnittlich gezahlten Prämien, daher Abweichungen von den tatsächlich 2005 ausgezahlten Mitteln.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die geförderten Maßnahmen auf der LF, die mit positiven Wirkungen für das Schutzgut Biodiversität verbunden sind, sind nur Bruttoaussagen bezüglich der erreichten Maßnahmenflächen möglich. Demnach würden 33 % der LF[53] innerhalb der Schutzgebietskulisse mit Maßnahmen erreicht, die entweder gezielt bestimmte Lebensraum- und Standort-

[53] 20 % des Grünlands, 23 % des Ackerlands, siehe zu der Zuordnung der Maßnahmen Tabelle 10.38.

bedingungen erhalten oder allgemein Lebensraum verbessernde Wirkungen haben, indem die Dünger- und PSM-Einträge reduziert werden.

Insgesamt flossen mit ca. 5,1 Mio. Euro im Jahr 2005[54] rund 28 % der Fördermittel, bezogen auf die Maßnahmen f, t, e und i2, in die Umsetzung von Natura 2000, wobei der finanzielle Anteil der Flurbereinigung nicht berücksichtigt werden konnte. Bezogen auf die gesamten 2005 verausgabten öffentlichen Fördergelder von PROLAND, waren dies jedoch nur knapp 3 % der Mittel. Im Folgenden werden ausgewählte Maßnahmen detaillierter betrachtet.

Flurbereinigung

Der Beitrag der Flurbereinigung war nicht genauer zu quantifizieren. In der selektierten Stichprobe (41 von 282 Verfahren) wurden der Naturschutz und die Landschaftspflege in 30 der Verfahren als Verfahrensziel ausdrücklich mit benannt. In drei Gebieten stellte der Naturschutz das Hauptverfahrensziel. Durch Flächentausche wurde ermöglicht, dass Flächen dem Naturschutz gewidmet wurden, die aufgrund ihrer Standortbedingungen oder ihrer Lage von besonderem Wert für den Artenschutz sind und in besonderer Weise der Biotopvernetzung dienen. Die Flurbereinigung lieferte auf diese Weise in den untersuchten Verfahrensgebieten auf insgesamt ca. 4.665 ha einen wichtigen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Die direkten Wirkungen für den Artenschutz ergeben sich in den jeweiligen Schutzgebieten aus der Art der umgesetzten Maßnahmen.

Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang das Flurbereinigungsverfahren Eldingen-Bargfeld genannt werden. Das Verfahren soll dazu beitragen, die Interessenskonflikte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz im Zusammenhang mit der geplanten großräumigen Unterschutzstellung des Fließgewässersystems der Lutter in den Landkreisen Celle und Gifhorn (ca. 2.300 ha geplantes NSG) zu beheben. Dazu soll den landwirtschaftlichen Betrieben über Flächentausch die Möglichkeit eröffnet werden, langfristig auf Flächen außerhalb des Schutzgebietes zu wirtschaften. Andererseits sollen die Flächen innerhalb des NSG durch Kauf oder Tausch in das Eigentum der öffentlichen Hand überführt werden, um den Naturschutz in die Lage zu versetzen, das Gebiet nach seiner Zielsetzung (Pflege- und Entwicklungsplan) zu entwickeln.

Im Verlauf der Förderperiode hat die Bedeutung der Flurbereinigung als Hilfsmittel bei der Umsetzung der Natura-2000-Richtlinie kontinuierlich zugenommen. Dies zeigt sich nicht nur in den Verfahrenszielen, sondern auch in der Art der umgesetzten Maßnahmen.

[54] Hier wurden im Gegensatz zur Tabelle 10.37 für t2 nur die verausgabten Mittel für 2005 zugrunde gelegt.

Befragungen, die im Rahmen der Erstellung eines Fallstudienberichtes zur Umsetzung der PROLAND-Maßnahme t (investive Naturschutzmaßnahmen) durchgeführt wurden, deuten darauf hin, dass Synergieeffekte zwischen den beiden Fördermaßnahmen k (Flurbereinigung) und t (investiver Naturschutz) in maximal möglichem Umfang genutzt werden.

Eine Verschneidung von 150 Verfahrensgebieten, für die georeferenzierte Daten vorlagen, mit der Gebietskulisse ergab, dass rund 21.500 ha innerhalb von Natura-2000-Gebieten lagen. Dies entsprach 9,3 % der untersuchten Gebiete. Das Verhältnis ist leicht überproportional zur betroffenen LF in der Schutzgebietskulisse und weist auf ein hohes Engagement und Potenzial der Flurbereinigung für die Entwicklung und Sicherung dieser Gebiete hin.

Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 10.38 gibt einen Überblick über die in die Analyse mit eingeflossenen Agrarumweltmaßnahmen und ihren maßnahmenspezifischen Anteil in Natura-2000-Gebieten. Die verausgabten Mittel wurden (außer den Untermaßnahmen von f2-A, siehe Tabelle) den detaillierten Rechnungsabschlussdaten (ML, 2007b) entnommen.

Auffällig ist, dass der Anteil der grünlandbezogenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f3) innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 zwischen 58 % und 82 % lag. Die Maßnahme Biotoppflege befand sich mit 97 % fast komplett innerhalb der Kulisse. Damit unterscheidet sich Niedersachsen von den anderen untersuchten Bundesländern, deren Vertragsnaturschutzmaßnahmen weit weniger Flächenanteile innerhalb als außerhalb der Gebietskulisse haben.

Von den NAU-Maßnahmen lagen die Grünlandextensivierung wie auch der Ökolandbau sowohl relativ als auch absolut mit hohen Flächen(anteilen) in Natura-2000-Gebieten.

Erschwernisausgleich in Natura-2000-Gebieten

Der Erschwernisausgleich spielt in Niedersachsen eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit der Ausweisung von Schutzgebieten und Durchsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungsauflagen für Grünland. Zwischen 2000 und 2006 hat sich die geförderte Fläche von 12.000 ha auf über 18.705 ha erhöht. Als operationelle Zielvorgaben wurden 15.000 ha pro Jahr genannt, das entspricht ca. 34 % der Grünlandflächen in den Naturschutzgebieten, Nationalparken und im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalaue“. Die Interpretation der geförderten Fläche im Hinblick auf das Förderziel von 15.000 ha ist problematisch, da keine Korrektur der mit Auflagen versehenen Grünlandflächen im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Flächen erfolgte und die angestrebte Zielfläche aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der potenziellen Förderfläche (siehe Kapitel 5.4.2) nicht eingeordnet werden kann.

Tabelle 10.38: Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten

Agrarumweltmaßnahmen		Inanspruchnahme 2005 in ha		Öffentliche Fördermittel in Euro		
		Gesamt	in Natura 2000 [1]	Gesamt [2]	in Natura 2000	Anteil in %
Grünland						
f3-c	Koop Dauergrünland	5.766	4.746	1.122.298	923.780	82
f3-b	Koop Feuchtgrünland	6.643	3.877	1.525.423	890.335	58
f2-B	Extensive Grünlandnutzung	53.819	10.977	3.853.348	785.923	20
f4-a	GWS Grünlandextensivierung	1.935	70	378.346	13.601	4
f2-C	Ökolandbau [3]	54.704	8.772	6.594.771	1.057.447	16
f4-e	GWS Ökolandbau	3.381	89	351.000	9.188	3
Summe grünlandbezogene Maßnahmen		**126.248**	**28.530**	**13.825.186**	**3.680.273**	**23**
Sonderbiotope						
f3-a	Koop Biotoppflege	**7.600**	**7.354**	**806.100**	**780.028**	**97**
Ackerbezogene Maßnahmen						
f4-b	Umwandlung von Acker in extensives Grünland	1.231	9	497.761	3.821	1
f4-c	GWS Bewirtschaftung von stillgelegten Flächen	5.122	98	753.945	14.386	2
f3-e	Ackerrandstreifen	1.150	88	424.811	32.552	8
f3-d	Nordische Gastvögel	8.624	7.352	845.289	720.596	85
f2-a2	Mulch- und Direktsaat	65.839	2.608	4.500.000	178.222	4
f2-A4	Blühflächen auf Stilllegungsflächen	1.062	48	169.000	7.576	4
f2-A5	Blühstreifen auf Stilllegungsflächen	3.553	154	2.130.000	92.496	4
f2-A7	Winterbegrünung	15.686	637	1.098.046	44.595	4
f2-A3	umweltfreundliche Gülleausbringung	59.127	1.504	912.914	23.222	3
Summe ackerbezogene Maßnahmen		**161.394**	**12.498**	**11.331.766**	**1.117.465**	**8**

1) Berechnung durch Verschneidung der Feldblöcke 2005 mit Natura-Daten aus 2006/2007, Selektion der Feldblöcke mit Anteil >80 % in Kulisse, Anrechnung aller AUM in der Selektion.

2) Angaben aus Zahlstellendaten. Für Untermaßnahmen von f2-A Ableitung über die durchschnittlich gezahlte Prämie/ha beantragte Fläche.

3) Das Verhältnis von Ökolandbau auf Grünland und auf Acker liegt bei ca. 28.000 zu 26.000 ha. Aufgrund der gegebenen Flächennutzungsanteile in den Natura-2000-Gebieten wird davon ausgegangen, dass es sich bei diesen Flächen hauptsächlich um Grünland handelt.

Quelle: Eigene Berechnung nach InVeKoS 2005 und BfN (2006c).[55]

Aussagen zum tatsächlichen Abdeckungsgrad hoheitlich geschützten Grünlands können nicht getroffen werden, da der Umfang der potentiell förderfähigen Fläche nicht bekannt ist[56]. Die Wirkung dieser Maßnahme lag vor allem in der Akzeptanzsteigerung für die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten und anschließende hoheitliche Unterschutzstel-

[55] Die Auswertung erfolgte durch die Verschneidung der InVeKoS-GIS-Daten und der Gebietskulisse Natura 2000. Ausgewertet wurden nur die Feldblöcke, die zu mehr als 80 % in der Gebietskulisse lagen.

[56] Der Umfang der potenziellen Förderfläche weicht je nach Quelle erheblich voneinander ab. Sind es nach dem EPLR rund 70.000 ha, ergeben Berechnungen nach InVeKoS 40.000 ha (vgl. Kapitel 5).

lungen. Aufgrund der durchschnittlichen Zahlungen ist davon auszugehen, dass über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus weitere Umweltwirkungen mit der Maßnahme erzielt wurden, da die Zahlungen etwa doppelt so hoch liegen wie es der Mindestauflage „Verzicht auf Grünlandumbruch und auf Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel“ entsprechen würde. Damit unterscheidet sich Niedersachsen von anderen Bundesländern, die die Ausgleichszahlungen pauschal gewähren und nicht individuell für spezifische Auflagen. Dieses differenzierte Vorgehen ist mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden, der in der nächsten Förderperiode reduziert werden sollte.

Investiver Naturschutz: t-Maßnahmen

Die Maßnahme t2 (Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten) stellt neben den Vertragsnaturschutzmaßnahmen die tragende Säule des Naturschutzes in Niedersachsen dar und ist besonders für die FFH-Richtlinie von zentraler Bedeutung.

Ziel dieser Fördermaßnahme war die Erhaltung und Verbesserung der Lebensbedingungen für die Tier- und Pflanzenwelt und die Steigerung des Verständnisses für Naturschutzbelange durch akzeptanzfördernde Maßnahmen. Durch Sicherung der Verfügungsrechte über Kernflächen des Naturschutzes sollten tiefgreifende biotopeinrichtende Maßnahmen ermöglicht werden, die auf privaten Flächen nicht durchsetzbar wären.

Die durchgeführten Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie die Maßnahmen zur Flächensicherung haben zur Erhaltung prioritärer Arten und Lebensräume beigetragen. Durchgeführte Modellprojekte, wie z. B. das Ortolan-Projekt, haben daneben wichtige naturschutzfachliche Grundlagen für die zukünftige Umsetzung von Schutzmaßnahmen geschaffen.

Nach den Eindrücken der MaßnahmenbewerterInnen aus der Analyse der betrachteten Fallbeispiele (siehe Materialband t zu Kapitel 9) ergaben sich Synergieeffekte aus Agrarumweltmaßnahmen und investiven Naturschutzmaßnahmen bisher punktuell und eher zufällig. Eine Nutzung dieser Synergieeffekte in vollem Umfang würde unseres Erachtens eine stärkere gebietsbezogene Planung voraussetzen. Mögliche Synergieeffekte zwischen Naturschutz und Flurbereinigung wurden weitestgehend in vollem Umfang genutzt.

Sonstige forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen

Die Maßnahme **„Ökologische Stabilisierung“**, die in der gesamten Förderperiode nur auf 1.007 ha beispielhaft durchgeführt wurde, zielt auf eine Sicherung und Erhöhung der Biodiversität in ausgewählten Gebieten. Im Berichtszeitraum wurden zu Demonstrationszwecken nur kleine Flächen im Gebirgszug Ith gefördert, weil diese Gebiete als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen wurden. Ziel war es, Grundlagen für die Kompensationszahlungen in Natura-2000-Gebieten in Niedersachsen zu legen, indem beispielhaft in besonders schützenswerten Gebieten Maßnahmen zur Sicherung der Biodiversität gefördert wurden. In der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 wird diese Förderung mit der Maßnahme 225

„Waldumweltmaßnahmen“ weitergeführt, so dass dann Wirkungsanalysen eher sinnvoll erscheinen.

Fazit

PROLAND hat eine Reihe von Maßnahmen angeboten, die zur Umsetzung von Natura 2000 beigetragen haben. Es zeichnet sich durch eine hohe Konzentration der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der investiven Maßnahmen auf die Gebietskulisse und einen sehr stark ausdifferenzierten Erschwernisausgleich aus. Über diesen wird nicht nur wie in anderen Bundesländern ein Mindestschutz gewährleistet, sondern spezifische Schutzerfordernisse umgesetzt.

Inwieweit die Bemühungen ausreichend waren und in welche Richtung sie zu verstärken sind, wird sich mit zunehmendem Stand der Gebietsmanagementplanung zeigen, die es in Niedersachsen dringend voranzubringen gilt.

Bisher nicht gefördert wurden vorbereitende planerische und beratungs- und kommunikationsstrategische Maßnahmen. Für die Mehrzahl der Fördervorhaben im Bereich des investiven Naturschutzes (t2) spielte die Einbindung in regionale Entwicklungsprozesse nur am Rande eine Rolle. Der Fokus lag bisher meist auf den rein naturschutzfachlichen Wirkungen (Biodiversität), Aspekte der Naherholung oder der Tourismusförderung traten dagegen stark in den Hintergrund. Wenngleich positive Beispiele für eine gute Verankerung des Naturschutzes vor Ort und eine intensive Bürgerbeteiligung an Naturschutzaktivitäten beobachtet wurden, ist die Etablierung sogenannter lokaler Bündnisse für den Naturschutz und in der Integration von Naturschutzvorhaben in regionale Entwicklungsprozesse als eine wichtige Aufgabe für die kommende Förderperiode anzusehen. So wird es aus Sicht der Evaluation begrüßt, wenn im Rahmen der Förderrichtlinie „Landschaftsentwicklung“ nicht allein nach landesweiten naturschutzfachlichen Kriterien entschieden, sondern auch regionalen Initiativen Raum gegeben wird. Gerade durch diese vor Ort gut verankerten Projekte können wichtige Wirkungen im Hinblick auf Naturerleben, Umweltbildung und Identifikation mit Zielen des Naturschutzes erreicht werden. Die nachhaltige Wirkung von Fördermaßnahmen und Fördergeldern kann hierdurch entscheidend erhöht werden.

10.6.1.4 Externe Synergien

Neben PROLAND wurden in Niedersachsen noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten (siehe auch Kapitel 2).

Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und die Förderung der Land- und Forstwirtschaft als wesentliche Bestandteile von PROLAND hatten im Vergleich zur Ziel-2-

und Verkehrsförderung die größte finanzielle Bedeutung in Niedersachsen, insbesondere in den ländlichen Räumen. In den drei Bereichen wurden im Zeitraum 1998 bis 2002 etwa 5,52 Mrd. Euro verausgabt. Jahresdurchschnittlich sind dies knapp 140 Euro Fördermittel je Einwohner, wovon

- etwa 27 Euro je Einwohner auf die Ziel-2-Förderung,
- etwa 85 Euro je Einwohner auf agrarsektorbezogene Maßnahmen und
- nochmals etwa 27 Euro auf den Verkehrsbereich entfielen (NIW, 2005, S. 53).

Ziel-2-Programm

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde auf die inhaltlichen Berührungspunkte des Ziel-2-Programms und PROLAND und die große räumliche Überschneidung der Fördergebiete eingegangen (Grajewski et al., 2003). Einige Aussagen der Zwischenbewertung des Ziel-2-Programms (Bornemann et al., 2003) verdeutlichten die Relevanz des Programms für den ländlichen Raum:

- Trotz Förderung schrumpft der Südosten und der Westen wächst.
- Neue Arbeitsplätze konnten hauptsächlich in ländlichen Tourismusregionen geschaffen bzw. angestoßen werden.
- Ländliche Fördergebiete verfügen über kein nennenswertes Innovationspotenzial.

Wesentlich ist, dass es durch die landespolitische Schwerpunktsetzung des Ziel-2-Programms auf Maßnahmen mit kommunaler Gegenfinanzierung zunehmend zu einer Konkurrenz der Förderprogramme um kommunale Kofinanzierungsmittel kommen kann (Hardt, 2003). Bei der Lage der kommunalen Haushalte ist diese Tendenz mit einer möglichen Gefahr verbunden, dass Förderprogramme nicht mehr in Anspruch genommen werden können.

Das NIW kommt in seiner Studie zu der Schlussfolgerung, dass sich der zukünftige Mitteleinsatz (von *PROFIL* und EFRE/ESF-Programme) stärker an integrierten Konzepten orientieren sollte, die unter Mitwirkung regionaler Akteure erstellt und umgesetzt werden. Die institutionellen Voraussetzungen sind in den Regionen vorhanden und müssen zusammengeführt werden (NIW, 2005, S. 56).

Die Notwendigkeit einer strategischen Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts ist noch gestiegen. Zum einen kann der EFRE ab 2007 im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ flächendeckend intervenieren. Zum anderen besteht im Ziel-1-Gebiet Lüneburg der Bedarf zu einer strategischen Abstimmung, wie weit man Fördersätze anhebt im Vergleich zum restlichen Niedersachsen. Eine strategische Verknüpfung wird von der Landesregierung v. a. für den EFRE und ESF angestrebt mit dem Ziel der Schaffung von Synergien zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktförde-

rung (MR und GEFRA, 2007b; MR und GEFRA, 2007a). Die Abstimmung mit *PROFIL* findet im Rahmen der Begleitausschüsse statt und über die Sicherstellung des Ausschlusses von Doppelförderung in den inhaltlichen Überschneidungsbereichen.

In der Programmumsetzung wird sich zeigen, ob es zu stärkeren Synergien als bisher kommen wird. Die Frage ist z. B., ob sich die LAGn bei ihrer Projektentwicklung aus den Fördertöpfen des EFRE und ESF bedienen können.

LEADER+

In Niedersachsen wurden 17 LAGs aus Mitteln des LEADER+-Programms gefördert. Aufgrund der Verknüpfungen der möglichen Förderinhalte mit denen von PROLAND waren die inhaltlichen Überschneidungen evident. Interessant vor dem Hintergrund der Überführung des LEADER-Ansatzes in *PROFIL* sind daher eher die entstandenen regionalen Strukturen und Prozesse, sowie die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der einzelnen Regionen. Bis Ende 2007 wurden 32 LEADER-Regionen ausgewählt; darunter befinden sich 14 ehemalige LEADER+-Regionen, die auf die Zusammenarbeits- und Projektentwicklungserfahrungen aufbauen können.

10.6.1.5 Fazit interne und externe Synergien

Insgesamt stellt sich heraus, dass es schwierig ist, sich dem Thema der Synergie auf Programmebene zu nähern und die tatsächlichen Effekte zu benennen oder gar zu quantifizieren.

Ex-ante formulierte Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans haben sich nicht in allen Fällen erfüllt. Die entstandenen Synergien waren weniger auf den Programmansatz oder die programmseitige Steuerung zurückzuführen, sondern in erster Linie nachfrageinduziert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Regionen bzw. Betriebstypen. In der nächsten Förderperiode ist auf synergetische Wirkungen verstärkt ein Augenmerk zu richten und die vorgefundenen Ansätze sollten ausgebaut werden.

Niedersachsen bot ein breites Angebot an sektoralen und flächenbezogenen Maßnahmen, das von etwa 30 % der landwirtschaftlichen Betriebe genutzt wurde. Das Gros der Betriebe nahm nur an einer Maßnahme teil. Kombinationen ließen sich v. a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen finden. Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes II richteten sich vorrangig an Gebietskörperschaften, Vereine, Kirchen. In geringem Umfang konnten auch Private und Unternehmer, darunter Landwirte, an den Maßnahmen teilnehmen. Die mit Abstand teilnehmerstärkste Maßnahme war die Dorferneuerung gefolgt vom landwirtschaftlichen Wegebau. Mit diesen beiden Maßnahmen fanden sich auch anteilmäßig die meisten Kombinationen.

Der **Ökolandbau** ist ein Bereich, in dem sich eine Förderung mit verschiedenen Instrumenten anbieten würde. Das Gros der Mittel, die in den Ökolandbau fließen, kam aus den flächenbezogenen Maßnahmen. Im Förderzeitraum wurden mit der Einrichtung eines Kompetenzzentrums (KÖN) und der Projektförderung im Rahmen von PROLAND neue Wege beschritten. Auffällig war die geringe Bedeutung des Ökolandbaus in der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung.

PROLAND hat eine Reihe von Maßnahmen angeboten, die zur Umsetzung von **Natura 2000** beigetragen haben. Zu nennen sind hier in erster Linie die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die investiven Maßnahmen (t2) und der sehr stark ausdifferenzierte Erschwernisausgleich. Durch diesen wird nicht nur ein Mindestschutz gewährleistet, sondern spezifische Schutzerfordernisse umgesetzt. Bisher nicht gefördert wurden vorbereitende planerische und beratungs- und kommunikationsstrategische Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanz und Umsetzung von Schutzgebietsausweisungen.

Hinsichtlich des Zusammenspiels von PROLAND mit anderen Förderprogrammen fiel auf, dass es vorrangig darum ging, Förderduplizitäten („Demarkationslinien“) zu vermeiden. Das Bewusstsein, dass vor allem das Ziel-2-Programm und PROLAND in den gleichen Regionen Förderimpulse gaben und sie sich gegenseitig in ihren regionalen Wirkungen beeinflussten, war kaum präsent und konnte auch in der Evaluation nicht tiefer behandelt werden.

Politik für den ländlichen Raum und im ländlichen Raum wird nicht nur vom ML gemacht. Dem ist sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung der verschiedenen Programme von den betreffenden Ressorts stärker Rechnung zu tragen und sollte zukünftig auch in der Evaluation behandelt werden. Dafür wären aber die geeigneten Voraussetzungen zu schaffen.

10.6.2 Querschnittskriterium 6-2 - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

PROLAND war im Wesentlichen auf zwei Zielgruppen ausgerichtet: auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften. Da der Status des Zuwendungsempfängers nicht in der Zahlstellendatenbank hinterlegt ist, sondern nur in den verschiedenen Vorsystemen – soweit zuwendungsrelevant – erfasst wird, ist nur näherungsweise eine Übersicht über die Verteilung der verausgabten Mittel 2000 bis 2006 auf die verschiedenen Gruppen von Zuwendungsempfängern möglich (siehe Tabelle 10.39).

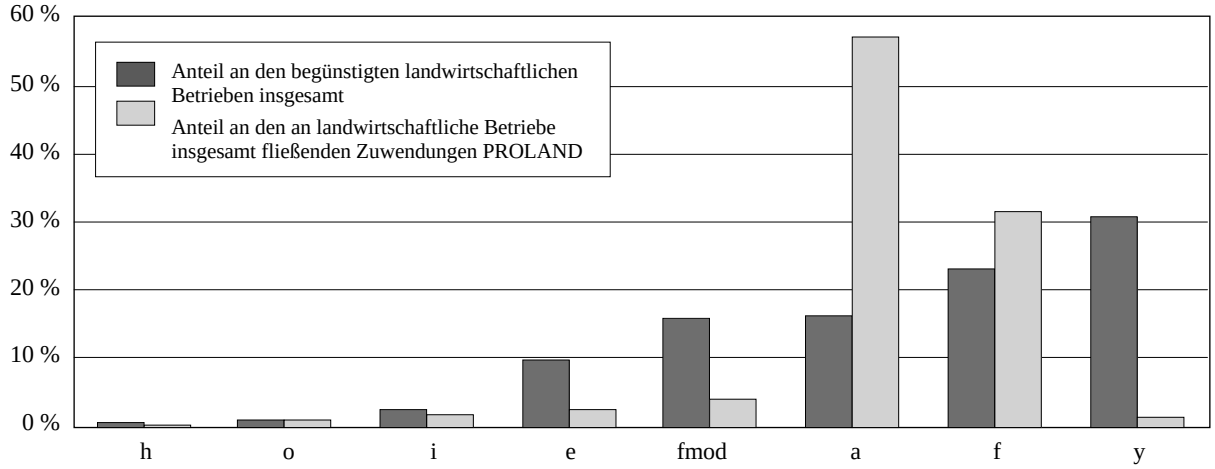
Landwirtschaftliche Betriebe waren die wesentlichen Zuwendungsempfänger in den Förderschwerpunkten I und III. Insgesamt nahmen rund die Hälfte der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen an einer PROLAND-Maßnahme im Zeitraum 2000 bis 2006 teil. Von der Gesamtzahl der Begünstigten, die in der Zahlstellendatenbank anhand der Betriebsnummern identifiziert werden konnten, waren rund 75 % landwirtschaftliche Betriebe, die rund ein Viertel der 2000 bis 2006 verausgabten Mittel erhielten. Zusätzlich profitierten landwirtschaftliche Betriebe indirekt in starkem Maße von der Flurbereinigung und dem landwirtschaftlichen Wegebau. Die Teilnahmeraten der landwirtschaftlichen Betriebe an den verschiedenen Maßnahmen und den Anteil an den verausgabten öffentlichen Mittel von PROLAND stellt Abbildung 10.10 dar.

Tabelle 10.39: Zielgruppen der verschiedenen PROLAND-Maßnahmen

Förderschwerpunkt	**I: Verbesserung der Produktionsstruktur**							**II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung**					**III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt**			
Kapitel	I/II	III	VII	VIII		IX		IX					V	VI	IX	
VO-Kürzel	a	c	g	h	i	m	y	k	n	o	r	s	e	f	t	u
Privatpersonen				x	x				x	x		x				
Landwirtschaftliche Betriebe	x			x	x		x			x		x	x	x		
Bildungsträger		x								x						
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse					x											
Teilnehmergemeinschaften								x								
Gebietskörperschaften/Landkreise				x	x				x	x	x	x			x	
sonst. Körperschaften d. öff. Rechts				x	x					x	x				x	x
Öffentlich-rechtl. Zusammenschlüsse										x	x	x				
Genossenschaften					x											
Planungs-/Ingenieurbüros	x					x			x	x		x			x	
Ernährungsindustrie			x													
Handwerksbetriebe										x		x				
Kirchen				x	x					x		x				
Vereine/Stiftungen				x	x				x	x		x			x	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderkapitelbewertungen.

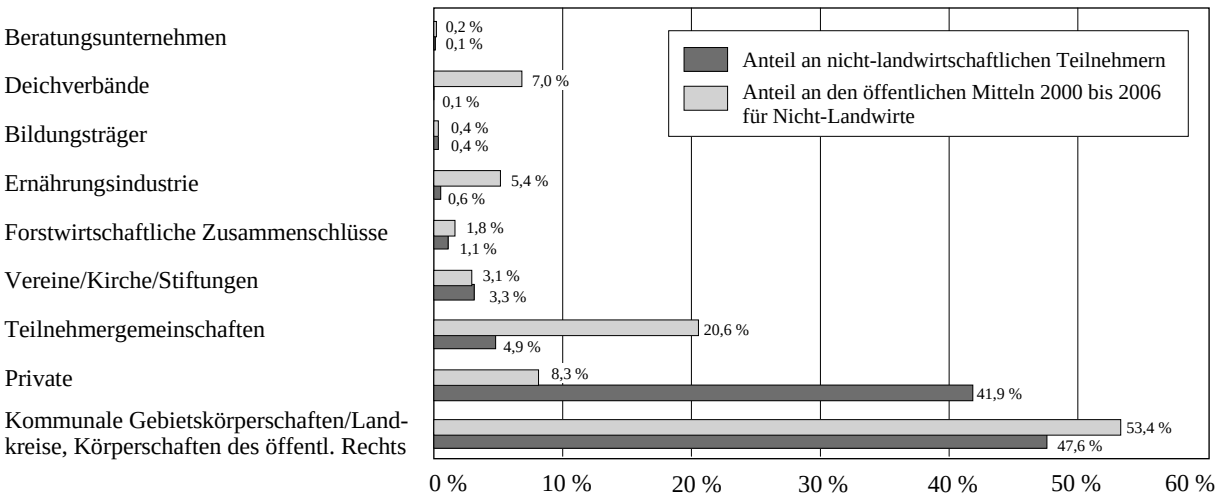
Abbildung 10.10: Anteil an den begünstigten landwirtschaftlichen Betrieben insgesamt und den an landwirtschaftliche Betriebe fließenden Zuwendungen insgesamt 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g).

Zuwendungsempfänger, die auf Basis der Zahlstellendatenbank nicht eindeutig als landwirtschaftliche Betriebe identifiziert werden konnten, waren sehr heterogen zusammengesetzt. Unter den nichtlandwirtschaftlichen Zuwendungsempfängern dominierten Institutionen des öffentlichen Sektors, z. B. kommunale Gebietskörperschaften oder Körperschaften des öffentlichen Rechts. Abbildung 10.11 zeigt eine grobe Übersicht über die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die verschiedenen Zuwendungsempfängerkategorien.

Abbildung 10.11: Anteil der Teilnehmer und Zuwendungen an der Gesamtzahl der nichtlandwirtschaftlichen Teilnehmer und der insgesamt an nichtlandwirtschaftliche Teilnehmer geflossenen Mittel 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Auswertung nach ML (2007g) und Angaben aus den Förderkapiteln.

Neben den kommunalen Gebietskörperschaften standen Privatpersonen an zweiter Stelle bei den TeilnehmerInnen, die v. a. in der Dorferneuerung und als Waldbesitzer von der Förderung profitierten. Hinsichtlich der verausgabten öffentlichen Mittel standen die Teilnehmergemeinschaften der Flurbereinigung, die Deichverbände und Privatpersonen sowie die Unternehmen der Ernährungsindustrie vorne.

Alle anderen Zuwendungsempfängerkategorien spielten sowohl hinsichtlich der Teilnehmerzahlen wie auch Zuwendungen keine große Rolle.

Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Zwischenbewertung und wurde zur Aktualisierung nicht erneut untersucht. Zum Jahresbeginn 2005 wurde eine umfassende Verwaltungsreform durchgeführt, die v. a. mit der Auflösung der Bezirksregierung als Mittelinstanz einherging. Ein Prozess der Umorganisation gerade in einem so komplexen Geschäft wie der Abwicklung von EU-kofinanzierten Förderprogrammen bindet Kapazitäten und birgt Gefahren für eine reibungslose und zügige Abwicklung.

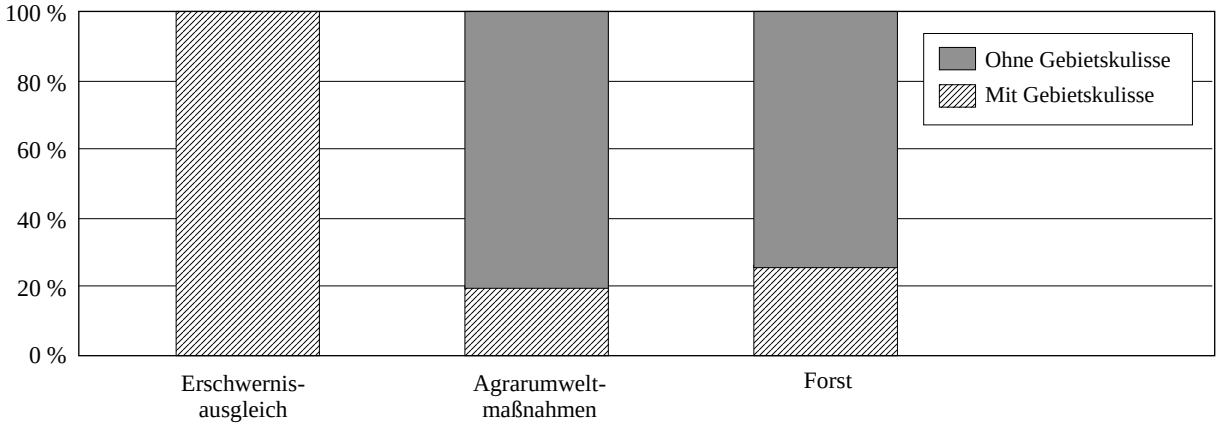
In Teilbereichen zeichnen sich bereits Verbesserungen und Vereinfachungen im Verwaltungsvollzug ab, so z. B. durch die Zentralisierung der Bewilligungsvorgänge im Bereich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung und der Berufsbildung. Hiermit ist auf der anderen Seite ein geringerer Ortsbezug der entscheidenden Stellen verbunden.

Im Bereich der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen war vor allem eine mangelnde Integration der Wasserschutzmaßnahmen in den Vollzugsstrang der anderen (flächenbezogenen) Maßnahmen und die zukünftige fachliche Betreuung des Vertragsnaturschutzes durch die Landkreise kritisch zu beurteilen. In der Analyse der Verwaltungskosten (siehe Studie 3 im Materialband und Kapitel 10) wurden sowohl die Organisation der Förderung thematisiert als auch die Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragungen von Letztempfängern zusammengefasst.

Indikator 6-2.3 (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die räumliche Verteilung der Zuwendungen auf Programm- und Maßnahmenebene kann Hinweise zur Treffsicherheit geben. In Kapitel 2 und in Karte 10.1 wurde kartographisch die räumliche Verteilung der öffentlichen Aufwendungen dargestellt. In Kapitel 10.4 sind die Ergebnisse einer Regressionsanalyse dargestellt, die mögliche Faktoren zur Erklärung der räumlichen Verteilung der Fördermittel analysierte. Eine gezielte räumliche Steuerung erfolgte für die meisten Maßnahmen nicht, mit Ausnahme einiger Maßnahmen mit festgelegten Gebietskulissen (siehe Abbildung 10.12).

Abbildung 10.12: Anteil flächenbezogener Maßnahmen mit Gebietskulissen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der KapitelbewerterInnen.

Die räumliche Verteilung der Fördermittel erfolgte nachfrageinduziert auf der Grundlage unterschiedlicher sozio-ökonomischer, agrarstruktureller und betrieblicher Ausgangssituationen in Kombination mit der Ausgestaltung der Förderinhalte.

Auch eine inhaltliche Schwerpunktsetzung gab es nur in Ausnahmefällen, so beispielsweise im AFP mit einer vorrangigen Bedienung von Anträgen aus Milchviehbetrieben oder dem Aussetzen der Maschinenförderung (siehe Kapitel 3). Für die Berufsbildungsmaßnahmen wurden inhaltliche Leitlinien zur Bewilligung entwickelt. Für die Dorferneuerung und Flurbereinigung gab es fachliche Planungsunterlagen. Im Großen und Ganzen überwog allerdings im investiven Bereich die „Windhundförderung“.

Projektauswahlkriterien spielten bisher eine untergeordnete Rolle. Für *PROFIL* hat die EU-Kommission stark auf die Entwicklung von inhaltlichen Projektauswahlkriterien gedrängt, die nicht nur bei Antragsüberhang greifen. Da es schwierig sein dürfte, mit statistischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, kann eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements und ein kontinuierliches und qualifiziertes Monitoring erreicht werden. Gerade Infrastrukturmaßnahmen sollten verstärkt über integrierte **regionale Konzepte** umgesetzt werden. Der in ELER übernommene **LEADER-Ansatz** bietet hier die Möglichkeit der Entwicklung regionaler Förderstrategien und regionaler Entscheidungsstrukturen. Einen Ansatzpunkt, Förderanträge zu bewerten, bietet auch das Verfahren der N-Bank z. B. für die Tourismusförderung des EFRE, wobei u. E. die einzelnen Qualitätskriterien noch stärker operationalisiert werden sollten (VORIS 77000).

10.6.3 Querschnittskriterium 6-3 - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Die Schwerpunktsetzung von PROLAND lag auf dem Förderschwerpunkt II und hier vor allem auf Projekten in kommunaler Trägerschaft. Die auf Unternehmen ausgerichteten Fördertatbestände wurden weniger in Anspruch genommen als geplant. Statt dem, den ursprünglichen Planzahlen zugrunde liegenden Verhältnis von 1,0 Euro öffentlicher Fördermittel zu 1,08 Euro weiterer investiver Ausgaben, lag das Verhältnis am Ende der Förderperiode bei 1,0 Euro öffentlicher Gelder zu 0,90 Euro privater Mittel.[57]

10.6.4 Querschnittskriterium 6-4 - Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung. Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn (‘windfall profit’).

Untersuchungen zeigen, dass Mitnahmeeffekte beachtliche Größenordnungen erreichen können. Während Sinabell et al. (2006) keine direkte Quantifizierung vornehmen und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließen, kommen Stierwald und Wiemers (2003) im Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von 65 bis 80 %[58].

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden. Dieser Ansatz birgt die Gefahr subjektiver Antworten. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzun-

---

[57] Eigene Berechnung nach BMELV (2007) .

[58] DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 % (DG Regio, 2007).

gen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von der nicht geförderten Gruppe unterscheiden. Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer ähnlichen Vergleichsgruppe berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Problematisch hierbei ist, dass für die nicht geförderten Kontrollgruppen häufig keine Informationen vorliegen.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten sollten in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um zu Nettowirkungen zu gelangen. Seitens der Programmbewertung wurde eine Verknüpfungsregelung vorgegeben (Tabelle 10.40).

Tabelle 10.40: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

	Mitnahmeeffekt		
Wirkung	**Gering**	**Mittel**	**Stark**
Vernachlässigbar	0	0	0
Gering	+	0	0
Mittel	++	+	0
Stark	+++	++	+

Quelle: Eigener Entwurf.

Die ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten sind in Tabelle 10.41 synoptisch zusammengefasst.

Tabelle 10.41: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maßnahme	Datengrundlage	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung	Bei rund 25 % der geförderten Betriebe waren Mitnahmeeffekte festzustellen (siehe Abbildung 3.1).
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen erfolgen würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei den horizontal angebotenen Maßnahmen ohne Prämiendifferenzierung (z. B. Grünlandextensivierung) der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung, stärkerer Prämiendifferenzierung und Ausschreibungsverfahren.
Verarbeitung und Vermarktung		Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Der Kartoffelsektor weist in Niedersachsen eine hervorragende Wettbewerbsfähigkeit[59] auf, so dass die Förderung mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sein kann.
Forst	Befragung der Zuwendungsempfänger	Bei der Bestandespflege konnte durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger ein starker Mitnahmeeffekt nachgewiesen werden, 68 % der Befragten hätten die Maßnahmen auch ohne eine Förderung durchgeführt.
Fremdenverkehr	Befragungen*	Es sind bisher kaum Mitnahmeeffekte aufgetreten, sondern wesentliche Impulse durch die Förderung gegeben worden.
Dorferneuerung	Befragungen*	Mitnahmeeffekte kommen bei öffentlichen Zuwendungsempfängern in vernachlässigbarem Umfang vor. Bei den privaten Zuwendungsempfängern wurden 9 % bzw. 13 % (DE bzw. EtLR) Mitnahmeeffekte ermittelt. Allerdings ist die Förderung mit Auflagen hinsichtlich des Materials und der Gestaltung verbunden, so dass fraglich ist, ob ohne eine Förderung die gleichen Ergebnisse erzielt worden wären.

* Gefragt wurden Zuwendungsempfänger danach, ob die Förderung in gleichem Umfang und Zeitraum auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Wie bereits in der Halbzeitbewertung herausgestellt, spielten diese Effekte v. a. für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999). Eine Abbildung dieser Effekte war aufgrund der fehlenden Angaben zu nicht geförderten Sektoren,

[59] Die Branche ist in der Lage, trotz 700 %-igem Selbstversorgungsgrad, die Erzeugnisse überregional abzusetzen (siehe Kapitel 7).

Unternehmen und Regionen nicht möglich. Im Rahmen von PROLAND spielten Verdrängung und Verlagerung hauptsächlich bei der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen eine Rolle. Die Versorgung der Verbraucher mit Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar teilweise supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer.

Es ist daher empfehlenswert, eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise zu verfolgen. Dies wird für die Zukunft von den nördlichen Bundesländern bereits angestrebt (MWV, 2005).

10.6.5 Querschnittskriterium 6-5 - Indirekte regionale Wirkungen

Für dieses Kriterium sind im Rahmen der Evaluierung von PROLAND in Anlehnung an die Erläuterung durch die KOM (EU-KOM, 2000) zwei Aspekte relevant:

(1) **Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region**. Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister werden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgte in Kapitel 10.5.2.2.

(2) **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils**. Dieser Fragestellung wurde in der Fallstudie „Region um Kalkriese und Venne“ für die Bewertung der Artikel-33-Maßnahmen nachgegangen. Hierbei wurden nicht nur Wirkungen einzelner Maßnahmen für sich betrachtet, sondern deren Zusammenspiel - auch mit anderen Förderprogrammen - für die touristische Entwicklung einer Region und der damit verbundenen langfristigen beschäftigungswirksamen und imagebildenden Effekte. Die Ergebnisse sind im Materialband von Kapitel 9 der Aktualisierung (Eberhardt et al., 2005) dargestellt. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde eine vertiefende Studie zum ländlichen Tourismus durchgeführt. Dieser Studie folgend, trug die Förderung der Rad- und Wanderwegenetze (aber auch anderer Maßnahmen) zu einer Stärkung des Tourismus bei. Neben der Weiterentwicklung und Verbesserung der freizeitorientierten Wegenetze besteht Unterstützungs- und Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Professionalisierung der Vermarktungsaktivitäten in den Regionen und der Kooperation und Abstimmung zwischen allen beteiligten Akteuren. Dies betrifft sowohl die regionale und überregionale Ebene als auch auf lokaler Ebene die Kooperation zwischen Gemeinden und touristischen Anbietern und zwischen den touristischen Anbietern untereinander (siehe Materialband zu Kapitel 9).

10.7 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen und des Programmplanungsansatzes

Die Bewertung der Fördereffizienz von PROLAND und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür wurden die erzielten Wirkungen in das Verhältnis zueinander und zu den entstandenen Kosten gesetzt. Zwei wesentliche Fragen waren zu beantworten:

– Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?

– Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Der methodische Ansatz ist eine Weiterentwicklung der bislang eingesetzten Wirkungspfadanalyse (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005) um die maßnahmenbezogenen Implementationskosten. Die methodischen Grundlagen und die verwendeten Daten sind ausführlich in Studie 3 (Materialband zu Kapitel 10) beschrieben.

10.7.1 Implementationskosten von PROLAND

10.7.1.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten

Insgesamt wurden im Jahr 2005 rund 189 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel verausgabt und 14,3 Mio. Euro für die Implementation von PROLAND aufgewendet. Dass heißt, je Euro verausgabten Fördermittel wurden acht Cent an Implementationskosten aufgewandt. Der Anteil der querschnittsbezogenen Aufgaben an den Implementationskosten lag bei 12 %. Insgesamt waren in 2005 für die Umsetzung rund 204 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Dienststellen und Organisationen notwendig.

Knapp 73 % der Implementationskosten entfielen dabei auf die fünf der insgesamt in der Analyse differenzierbaren 21 Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen. An erster Stelle stand das NAU (f2) gefolgt von den Kooperationsprogrammen (inkl. Erschwernisausgleich) (f3, e) und den ZILE-Maßnahmen Dorfentwicklung (o), Dienstleistungseinrichtungen (n), Tourismus und Handwerk (s). Mit dem AFP (a) und den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i1) waren ebenfalls absolute Implementationskosten von über einer Million Euro verbunden. Die genannten Maßnahmen umfassen mit 56 % mehr als die Hälfte des Fördermittelvolumens.

Tabelle 10.42: Gruppierung der PROLAND-Maßnahmen nach dem Verhältnis von Implementationskosten zu öffentlichen Fördermitteln

			Angaben in Mio. Euro		Angaben in %	
Kosten-klassen	**Maßnahmen**		**Implementa-tionskosten 2005**	**Öffentliche Fördermittel [1)+2)] im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006**	**Implementations-kosten/Förder-mittel-Verhältnis**	**Anteil an den öffentlichen Fördermitteln**
gering 0-5 %	t1	Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	1.585	1.049.344	0,2	0,5
	u2	Hochwasserschutz	92.428	6.731.638	1,4	3,3
	u1	Küstenschutz	59.848	3.462.860	1,7	1,7
	k	Flurbereinigung	526.745	28.508.552	1,8	14,1
	t2-b	naturnahe Gewässergestaltung	66.240	2.884.123	2,3	1,4
	r	Wegebau	942.873	36.753.027	2,6	18,2
	t2-a	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	90.334	3.401.011	2,7	1,7
	t4	Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	25.621	948.879	2,7	0,5
	o,n, s	Dorfentwicklung , Dienstleistungs-einrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE)	1.752.511	43.700.055	4,0	21,7
	g	Verarbeitung und Vermarktung	366.475	8.123.661	4,5	4,0
Summe gering			**3.924.660**	**135.563.150**	**2,9**	**67,2**
mittel >5-20 %	a	AFP	1.661.719	27.673.959	6,0	13,7
	h	Erstaufforstung	137.048	1.876.058	7,3	0,9
	m	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen	18.332	236.299	7,8	0,1
	i 1	Sonstige Forstmaßnahmen	1.116.687	9.136.400	12,2	4,5
	y	EMS [2)]	450.879	2.456.550	18,4	1,2
	f2	NAU (MSL inkl. Modulation) [1)2)]	3.075.716	16.713.887	18,4	8,3
	f4	Trinkwasserschutz	350.227	1.848.463	18,9	0,9
Summe mittel			**6.460.382**	**58.093.152**	**11,1**	**28,8**
hoch >20 %	c	Qualifizierung	183.702	681.079	27,0	0,3
	f3, e	Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich [3)]	1.832.794	5.329.268	34,4	2,6
	f1	Erhaltung der genetischen Vielfalt	53.289	129.454	41,2	0,1
	i2	Ökologische Stabilität von Wäldern	11.292	13.196	85,6	0,0
Summe hoch			**2.081.077**	**6.152.997**	**33,8**	**3,1**
Maßnahmenbezogene Gesamtkosten			**12.816.345**	**201.657.762**	**6,4**	100,0

1) Inklusive fakultative Modulationsmittel und Altverpflichtungen.
2) Für die Modulationsmaßnahmen und EMS wurde der Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006 angesetzt.
3) Da die Kosten der LWK nicht aufgeteilt werden können, erfolgt eine gemeinsame Kostenbetrachtung.

Quelle: Eigene Berechnung nach ML (2007c), NLWKN (2007b) NLWKN (2007a), LWK NI (2007), ML (2007d), SLA (2007).

Der durchschnittliche Wert für das maßnahmenbezogene Implementationskosten/Förder-mittel-Verhältnis lag bei 7 %. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und

Schwerpunkten war dabei sehr groß. Sie reicht von 0,2 % für die Maßnahme t1 und 85,6 % bei der Maßnahme i2. Tabelle 10.42 stellt die Ergebnisse für die einzelnen PROLAND-Maßnahmen dar. Gruppiert wurden die Maßnahmen nach drei Klassen:

– Gering: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %.
– Mittel: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
– Hoch: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %.

Diese drei Klassen wurden aufgrund von Literaturauswertungen (EU-Com, 2007; LRH, 2002; Meyer, 2004; ML, 2006) und den anderen Untersuchungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung in NRW, Hessen und Schleswig-Holstein gebildet.

Zehn der insgesamt 22 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 67 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Dazu gehörten mit den ZILE-Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sehr finanzstarke Maßnahmen. Auch die Maßnahmen des investiven Natur- und Wasserschutzes waren mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden. Knapp ein Drittel der Fördermittel bzw. sieben Maßnahmen lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils. Die finanzstärkste Maßnahme in dieser Kostenklasse war das NAU (f2) gefolgt vom AFP und den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Nur 3 % der verausgabten Mittel waren mit einem hohen Anteil verbunden. Dazu gehörten neben der Berufsbildung v. a. naturschutzfachlich ausgerichtete Flächenmaßnahmen.

Methodische Einschränkungen

Die gewählte Methode der Datenerhebung weist Schwächen auf. Zumindest nach Einschätzung der Befragten wurden die Implementationskosten eher zu niedrig angesetzt. Als Bezugszeitraum für die Ermittlung der Implementationskosten wurde das Jahr 2005 gewählt. Das war insofern problematisch, als dass weit reichende Verwaltungsreformen zum 01.01.2005 umgesetzt wurden. Organisationseinheiten und Personen zur Umsetzung der Maßnahmen blieben allerdings nach Auffassung der Auftraggeberseite weitgehend konstant, so dass trotz der Umstrukturierungen dieses Jahr gewählt wurde.

10.7.1.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten

Die unterschiedlich hohen Implementationskosten und deren Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln ist auf unterschiedliche Faktoren rückführbar.

Der Einfluss der EU-Regularien auf die Implementationskosten wurde von den Befragten besonders herausgestellt. Mit Ausnahme eines Befragten waren alle anderen der Ansicht, dass das Programm oder die Maßnahmen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen wären. Der Umfang des Kostenvorteils lag im Mittel aller Befragten bei 40 %. Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich allerdings immer die Frage nach dem Referenzsystem. Bildet das „normale“ Verwaltungsverfahren oder die „buchstabengetreue“ Umsetzung der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes das Referenzsystem ab?

In der schriftlichen Befragung wurden die wesentlichen Bestimmungsgründe erfragt, die aus Sicht der Befragten einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten hatten.

Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Grundsätzlich führte nach Ansicht der Befragten eine hohe Anzahl von beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsstufen hinweg zu höheren Implementationskosten. Dies galt beispielsweise für die verschiedenen Prüfaufgaben aufgrund der hohen Anzahl von Beteiligten. Aus Sicht der Bewilligungsstellen stellt sich das Prüfungsprozedere als sich wiederholende oder überschneidende Kontrollen durch verschiedenste externe oder interne Stellen dar (fachaufsichtliche Prüfung, interne Revision, Buchprüfungen, Supervision). Die Verwaltungsreform wurde von den meisten als kostentreibend gesehen, weil damit Personalkontinuitäten gekappt wurden und damit auch das umfangreiche Wissen, das für die Umsetzung von EU-Programmen als wesentlich erachtet wird. Für den Naturschutzbereich wurde herausgestellt, dass gerade die dort vorherrschenden „handgestrickten“ Umsetzungsprozesse auf die hohe Personalfluktuation aufgrund der Auflösung der Oberen Naturschutzbehörden sehr sensibel reagierten. Die Dezentralität der Organisationsstrukturen wurde für die ZILE-Maßnahmen sehr positiv und als kostensenkender Faktor herausgestellt, weil die Ämter durch ihre regionale Einbindung sehr gut mit den örtlichen Verhältnissen vertraut wären.

Als Steuerungsinstrumente wurden die Zahlstellendienstanweisung (ZDA) und die Besonderen Dienstanweisungen (BDA) positiv herausgestellt, auch wenn dadurch die Abläufe sehr formalisiert würden. Allerdings führte das Fehlen oder die Unverständlichkeit von

BDAs zu hohen Fehlerquoten und Nacharbeitungsaufwand v. a. in den ersten Programmjahren.

Maßnahmenspezifische Faktoren

Über nahezu alle Querschnittsaufgaben und Maßnahmen hinweg wurde der Aufwand aufgrund der EU-Vorgaben für die Durchführung von Kontrollen, Prüfungen und die Dokumentation als hoch eingeschätzt. Aus Sicht der Querschnittsaufgaben wirkten sich auch die Maßnahmenvielfalt im Programm und die unterschiedlichen Förderkriterien nachteilig aus. Für die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen führte die Umstellung von einem flurstückbezogenen System auf das InVeKoS-GIS zu einem deutlichen Mehraufwand hinsichtlich der Prüfung von Pachtverträgen oder der Zuordnung von Maßnahmen zu Gebietskulissen. In der Flurbereinigung sind es besonders die Dokumentationspflichten, die den Aufwand steigen lassen. Für jedes Wegebauprojekt in einem Flurbereinigungsverfahren müssen jedes Mal Unterlagen wie der Finanzierungsplan des Verfahrens, der Wege- und Gewässerplan usw. kopiert werden, obwohl alle Unterlagen in einer spezifischen Verfahrensakte abgelegt sind.

PROLAND-Maßnahmen mit einem mittleren bis hohen Implementationskostenanteil waren von hohen Teilnehmerzahlen und geringen Zuwendungshöhen gekennzeichnet. Für die Agrarumweltmaßnahmen wurde darüber hinaus die Mehrjährigkeit der Verträge angeführt, die bei Flächenänderungen zu Änderungsbescheiden und Rückforderungen führt und damit zu erhöhten Aufwänden in der Bearbeitung. Ein hoher Aufwand für Beratung wurde für viele Maßnahmen in allen drei Implementationskostenklassen als Begründung für höhere Implementationskosten genannt. Für die ZILE-Maßnahmen, die in der geringen Klasse mit unter 5 % Implementationskostenanteil lagen, wurde dieser Aufwand ggf. in der quantitativen Analyse nicht angemessen berücksichtigt, da er in der KLR schwierig zu erfassen ist.

Bei einigen Maßnahmen wurden schon in der betrachteten Förderperiode Änderungen an der Förderausgestaltung vorgenommen, um Implementationskosten zu senken. So führte bei den ZILE-Maßnahmen eine Anhebung der Bagatellgrenze auf 2.500 Euro für Private zu einer Verringerung der Antragszahlen und damit zu positiven Folgewirkungen hinsichtlich des Aufwandes für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen. Des Weiteren erfolgte eine stärkere Konzentration auf finanziell umfangreiche Projekte in öffentlicher Trägerschaft. Beim Kooperationsprogramm Naturschutz wurde 2007 und beim Erschwernisausgleich 2008 eine Anhebung der Bagatellgrenze beschlossen.

Technische Ausstattung (EDV)

Die EDV-Infrastruktur des Landes war gekennzeichnet von einem zentralen Zahlungssystem (ZEUS), das von verschiedenen Vorsystemen oder manuell bedient wurde. Problem bereiteten die Schnittstellen, die mit *PROFIL* verbessert werden sollen. Inzwischen verfügen nahezu alle großen Maßnahmebereiche über Vorsysteme. Die Programmkoordination

stand 2000 bis 2006 vor dem Problem, dass aufgrund von ZEUS zwar aktuell Zahlungsstände verfügbar waren. Die Übersicht über Plan- und Bewilligungsdaten musste aber zeitaufwändig bei den Fachreferaten und Bewilligungsstellen abgefragt werden. In der neuen Programmperiode soll daher das ZEUS-Programm um ein Monitoring-Berichtsmodul erweitert werden.

„Investitionen" zur Verringerung der Implementationskosten

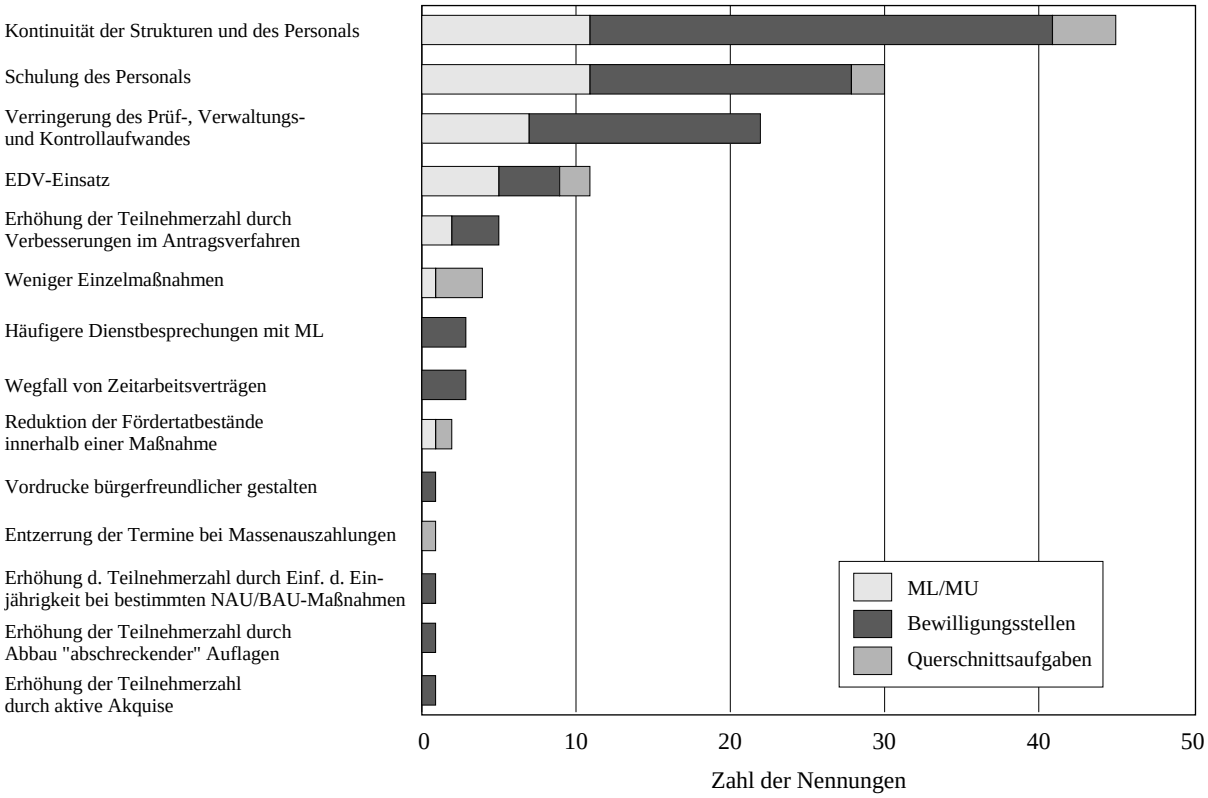
Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Minimierung der Implementationskosten erzielt werden kann, können nach dem Grad ihrer Gestaltbarkeit durch die Akteure im Fördergeschäft unterschieden werden. So sind die Regularien und Durchführungsbestimmungen der EU sowie der prinzipielle Aufbau der Landesverwaltung in großem Maße für die Umsetzungsstrukturen (z. B. zweistufige oder dreistufige Verwaltung) und die damit verbundenen Kosten verantwortlich. Eine Verwaltungs- und Strukturreform liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Akteure im Fördergeschäft. Ähnlich verhält es sich mit den EU-Regularien. Trotzdem wurden in der Befragung die Vereinfachung der EU-Bestimmungen bzw. der Verzicht auf eine weitere Verschärfung als wichtige „Investition" genannt, um Implementationskosten zu senken (vgl. Abbildung 10.13).

Personalentwicklung

An erster Stelle bei den vorzunehmenden „Investitionen" stand die Sicherstellung der Kontinuität des Personals. Dies ist zum einen sicher darauf zurückzuführen, dass der Personalabbau sehr stark vorangeschritten ist und in vielen Bereichen nur noch mit befristeten Arbeitsverträgen gearbeitet wird. Die Zahlstelle fordert die Nutzung des neuen Steuerungsinstruments „Organisationsentwicklung/Personalentwicklung (OE/PE)". Arbeitsplätze sollten attraktiver gestaltet werden (unbefristet, mit Aufzeigen persönlicher Perspektiven und entsprechender Anreizstrukturen). Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Gehaltsstruktur im öffentlichen Dienst gerade Beschäftigte im DV-Bereich nur schwer zu finden sind.

Eine Entlastung der qualifizierten MitarbeiterInnen könnte aus Sicht des internen Revisionsdienstes auch zu einem Rückgang von Beanstandungen, Rückforderungen und Sanktionen führen.

Abbildung 10.13: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Programm- und Maßnahmenausgestaltung

Von Seiten der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen kommt in starkem Maße die Anregung, die Maßnahmenvielfalt im Programm zu verringern und innerhalb der Maßnahmen die Fördertatbestände stark zu reduzieren.

Teilweise deckt sich diese Einschätzung auch mit der der Fachreferate. So wurde beispielsweise aus dem Wasserschutzbereich vorgeschlagen, bereits frühzeitig in der Vorbereitungsphase die Anzahl der Fördermaßnahmen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Bei entsprechender fachgebietsübergreifender Abstimmung, z. B. zwischen den Institutionen des Natur-, Landschafts-, Fließgewässer-, Hochwasser- und letztlich auch des Trinkwasserschutzes, ließen sich „gemeinsame“ Maßnahmen entwickeln, die den fachlich/inhaltlichen Zielen aller beteiligten Fachgebiete dienlich wären. Die Anzahl der Fördervorhaben bzw. die Anzahl der Teilnehmer an einzelnen Vorhaben wäre auf ein Mindestmaß zu begrenzen und zwar so, dass die EU-Vorhaben gerade noch die gewünschte Verbreitung erfahren. Eine Vielzahl von kleinen Einzelvorhaben mit einer entsprechend hohen Teilnehmerzahl würde zu einem großen Bearbeitungsaufwand führen.

Der Vorschlag seitens des Wasserschutzes hängt allerdings auch damit zusammen, dass eine Senkung der Verwaltungskosten in starkem Maße mit einer Vereinfachung/Vereinheitlichung der Förderrichtlinien, der BDA z. B. hinsichtlich Antragsterminen, Bewirtschaftungsauflagen, Leistungsnachweisen und Sanktionsregeln zusammenhängt. Diese Standardisierung geht einher mit einem Verlust an flexiblen Regelungen, die teilweise aber besser geeignet sind, Ziele zu erreichen.

In *PROFIL* hat der Trinkwasserschutz obiges z. T. umgesetzt, indem keine flächenbezogenen Maßnahmen mehr mit EU-Kofinanzierung angeboten, sondern ausschließlich investive und Beratungsmaßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert werden.

Für die Agrarumweltmaßnahmen des ML und MU wird angeregt, bestimmte Maßnahmen nur mit einjährigen Verpflichtungszeiträumen anzubieten. Dies würde die Akzeptanz bei Antragstellern erhöhen und den Verwaltungsaufwand bei Übertragung einer Verpflichtung auf null reduzieren.

EDV-Einsatz

Eine weitere Integration der Vorsysteme in ZEUS und die Schaffung entsprechender Schnittstellen wurden z. T. schon realisiert. Ein Auswertungsmodul für das Monitoring befindet sich im Aufbau. Für einige Bereiche (Forst, Berufsbildung) wurden neue Vorsysteme eingerichtet. Ein wesentliches Problem stellt immer noch die Abstimmung zwischen den beiden beteiligten Ressorts dar. Das Kooperationsprogramm und der Erschwernisausgleich werden zwar vollständig über die LWK abgewickelt. Dies gilt aber weder für den Wasserschutz noch für die investiven Maßnahmen des MU.

Für den Erschwernisausgleich ist zwingend eine umfassende GIS-gestütze Erfassung und Umsetzung der Schutzgebietsausweisungen und flächenbezogenen Verordnungsinhalte vorzusehen[60] (MU, 2008). Auch für die anderen flächenbezogenen Maßnahmen sind die Schutzgebietsgeometrien zwingend im InVeKoS zu hinterlegen.

10.7.1.3 Kundenzufriedenheit

Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Letztempfänger, die maßnahmenseitig zu verschiedenen Phasen im Evaluierungszyklus durchgeführt wurden. Insgesamt waren die Letztempfänger zufrieden mit dem Ablauf der

[60] Durch die Verlagerung der Zuständigkeit für die Schutzgebietsausweisungen auf die Landkreise/ UNBn wird die einheitliche Umsetzung einer GIS gestützten Erfassung der Flächen allerdings nicht einfacher (MU, 2008).

Förderung. Kritik wurde fast durchgängig im Hinblick auf die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. der Auszahlung der Mittel geäußert. An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen.

10.7.2 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die im Jahr 2005 verausgabten öffentlichen Mittel und die Implementationskosten addiert. Insgesamt ergaben sich so maßnahmenbezogene Gesamtkosten in Höhe von 201 Mio. Euro (ohne Küstenschutz und EMS). Tabelle 10.43 stellt die ermittelten Gesamtkosten den erreichten Wirkungen und den Implementationskostenanteilen gegenüber.

Wirkungsstufen und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis

Der enge Zusammenhang zwischen der Wirkintensität und dem Implementationskosten-/Fördermittel-Verhältnis, der in anderen untersuchten Bundesländern zu finden war, war in Niedersachsen nicht erkennbar. Tabelle 10.43 gruppiert die Maßnahmen mit ihren Wirkungen nach Implementationskostenklassen. In allen drei Klassen finden sich Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf thematischen Wirkungsbereiche.

Tabelle 10.43: Wirkungseinstufung der PROLAND-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen

Maßnahmen nach Kostenklassen bezogen auf das Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis und ihre Wirkungen			Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Bevölkerung	Beschäftigung		Einkommen		Marktposition			Umwelt				
				Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
gering 0-5 %	t1	Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft	0,2									+				
	u1/2	Küsten- und Hochwasserschutz	1,5	Ziele / Wirkungen der Maßnahmen werden von programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren nicht erfasst, daher erfolgt keine Bewertung auf Programmebene.												
	k	Flurbereinigung	1,8	+			+		+			++				+
	t2-b	Naturnahe Gewässergestaltung	2,3	+								+++		+++		+++
	r	Wegebau	2,6	+			+		+							
	t2-a	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	2,7	+								+++	+	+	+	+++
	t4	Flankierende Maßnahmen Gewässerschutz	2,7									(+)	(+)	(+)		
	o, n, s	Dorfentwicklung , Dienstleistungs-einrichtungen, Tourismus und Handwerk (ZILE) [1]	4,0	+++	0	+ / (++ nur s) [1]	0	+				+				
	g	Verarbeitung und Vermarktung	4,5		k.A.	0	k.A.	0	0	++	0	0	0			
mittel >5-20 %	a	AFP	6,0	0	0		0		+			0		0		
	m	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen	7,8						0	0	0	(+)	(+)			
	i/h	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	11,5	+	+	0	0	0	++	0	+	++	++	++	+	++
	y	EMS	18,4	Aufgrund der geringen Laufzeit der Maßnahme erfolgte noch keine Wirkungsanalyse.												
	f2	NAU (MSL inkl. Modulation)	18,4	+								++	++	++	+	++
	f4	Trinkwasserschutz	18,9	+								+++	+++	+++	++	+
hoch >20 %	c	Qualifizierung	27,0		(+)	0	0	0		0		+				
	f3, e	Kooperationsprogramme, Erschwernisausgleich	34,4	+			+ (nur e)					+++	+++	++	+	+++
	f1	Erhaltung der genetischen Vielfalt	41,2									+++				++
	i2	Ökologische Stabilität von Wäldern	85,6	+								+++	+++	+	++	+++

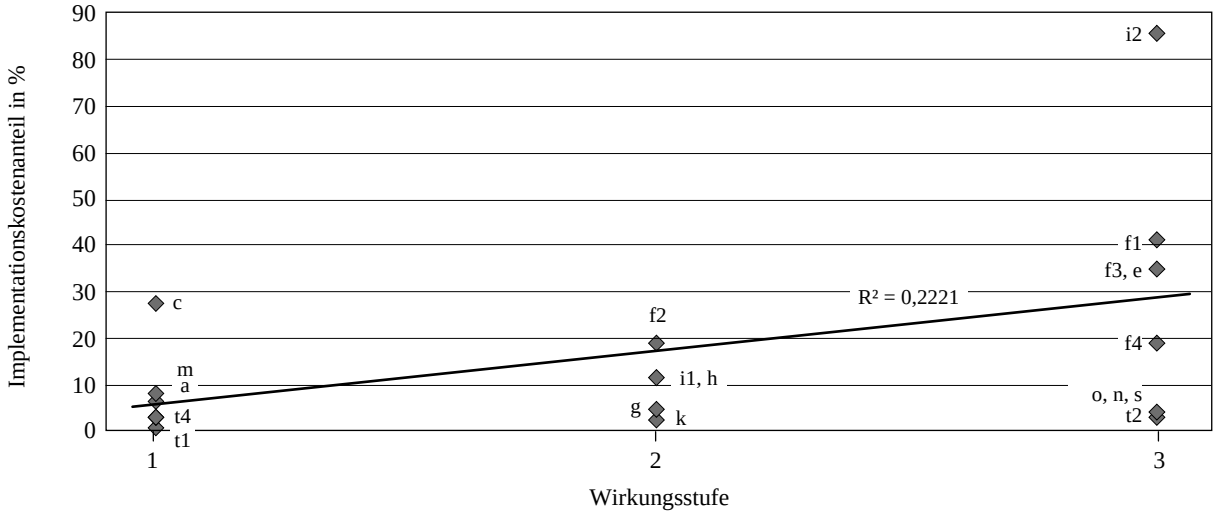
1) Da für die Maßnahmen o, s, und n die Implementationskosten nicht getrennt ermittelt werden konnten, können auch die Wirkungen nur gemeinsam dargestellt werden. Die relativ stärkeren Beschäftigungswirkungen der Tourismusförderung werden von den vielen Maßnahmen und Fördermitteln der Dorferneuerung ohne Beschäftigungswirkung überlagert.

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = zu vernachlässigen trotz Zielsetzung, ( ) Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 10.14 stellt Implementationskostenanteile und die erreichten Wirkungsstufen (dargestellt ist jeweils die höchste erreichte Wirkungsstufe in einem der fünf thematischen Bereiche) zusammen. Die Streuung der Implementationskostenanteile in den einzelnen Wirkungsstufen ist so ausgeprägt, dass kein signifikanter Zusammenhang erkennbar ist.

Abbildung 10.14: Implementationskostenanteile und Wirkungsstufen



Ohne Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland (u1/u2) und EMS (y)

Quelle: Eigene Darstellung.

Gesamtkosten und Wirkungsstufen

Tabelle 10.44 stellt die Gesamtkosten von PROLAND, differenziert nach Implementationskosten und öffentlichen Fördermitteln, dar. Rund 31 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der untersuchten Wirkungsbereiche. Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen hatten einen Anteil an den Gesamtkosten von rund 35 %. Die Gesamtkosten der Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 77 % in der unteren Wirkungsstufe. Auffällig ist der hohe Anteil von Maßnahmen, die zwar ein Einkommens- oder Beschäftigungsziel verfolgten, aber keine Wirkungen zeigten. Bei Maßnahmen mit Umweltwirkungen fielen immerhin 10 % der Gesamtkosten in die höchste Wirkungsstufe.

Tabelle 10.44: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel [1)]		Gesamtkosten		Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis %
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
PROLAND Wirkungen insgesamt [1)]							
Summe 0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Summe +	2,81	23,0	67,34	35,6	70,15	34,9	4
Summe ++	5,34	43,7	64,37	34,1	69,71	34,6	8
Summe +++	4,07	33,3	57,29	30,3	61,36	30,5	7
Insgesamt	12,22	100,0	189,01	100,0	201,22	100,0	6
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. sozioökonomischenWirkungen							
Summe 0	2,03	30,3	35,80	22,9	37,83	23,2	6
Summe +	4,66	69,7	120,66	77,1	125,31	76,8	4
Summe ++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Summe +++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Insgesamt	6,69	100,0	156,45	100,0	163,14	100,0	4
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz							
Summe 0	2,03	18,0	35,80	23,5	37,83	23,1	6
Summe +	1,90	16,9	46,62	30,6	48,52	29,7	4
Summe ++	4,96	43,9	56,23	36,9	61,20	37,4	9
Summe +++	2,40	21,3	13,61	8,9	16,01	9,8	18
Insgesamt	11,30	100,0	152,25	100,0	163,55	100,0	7

1) Ohne die Maßnahmen Küsten- und Hochwasserschutz (u1/u2) und y; mit Modulationsmitteln.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteile

Tabelle 10.45 fasst die Gesamtkosten von PROLAND nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

Tabelle 10.45: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen (*in Klammern Maßnahmen*)

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	20 *(t1, r, t4))*	15 *(a, m)*	0,4 *(c)*
	++	19 *(k, g)*	16 *(i1/h, f2)*	0
	+++	26 *(t2, o, n, s)*	1 *(f4)*	4 *(f3, e, f1, i2)*

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Unter allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen bei PROLAND rund 60 % der Gesamtkosten in diesem „gewünschten" Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 10.45).

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 4 % der Gesamtkosten fielen in diese Kategorie. Dazu gehörte das Kooperationsprogramm incl. Erschwernisausgleich[61] mit einer vergleichsweise variantenreichen Ausgestaltung. Von allen evaluierten Bundesländern ist die Ausgleichszahlung (Erschwernisausgleich) in Niedersachsen am differenziertesten ausgestaltet und auf die spezifischen Schutzgebietsauflagen abgestimmt. In der qualitativen Befragung wurden schon einige „Investitionen" genannt, die die Umsetzung wesentlich vereinfachen würden (GIS-gestützte Erfassung aller Schutzgebiete[62], Anhebung der Bagatellgrenze). Auch die Kapitelbewertung empfiehlt, den Rahmen für die Umsetzung des Erschwernisausgleichs an die der Kooperationsprogramme anzupassen.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluierung wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. aufgegriffen wurden. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das Gleiche wie für das AFP. Auch für den Wegebau (r) wurden in der Evaluierung zahlreiche Empfehlungen gegeben, um die Wirksamkeit der Maßnahme zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund stellt das vom ML eingeführte und relativ einfach gehaltene „Bewertungsschema Wegebau" u. E ein gut geeignetes Hilfsmittel dar, um auf der Ebene des AfL eine Prioritätensetzung vorzunehmen (ML, 2007f). Die Berufsbildung (c) wurde in der neuen Förderperiode sowohl konzeptionell wie auch hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens stark verändert. Zukünftig

---

[61] Wir konnten die Implementationskosten für den Erschwernisausgleich und die Kooperationsprogramme nicht getrennt ermitteln. Gemäß Kapitel 5 (Materialband Studie 3) lagen die Verwaltungskosten zur Umsetzung des Erschwernisausgleichs deutlich über denen der Kooperationsprogramme und sogar über denen des Kooperationsprogramms Dauergrünland, das auf der Basis der gleichen Punktwerttabelle umgesetzt wird.

[62] Allerdings sind diese GIS-Investitionen nicht nur mit Anfangskosten behaftet, sondern auch mit Folgekosten für das Einpflegen von Änderungen. Da die Fachbehörden für diese „Investition" zuständig wären, ist die Realisierbarkeit angesichts der Zersplitterung der Zuständigkeiten wenig realistisch.

soll es eine stärkere Konzentration auf längere Kurse (ab sechs Tage) geben, bei denen eine Wirkungsmessung, wie sie die KOM vorgibt, ggf. zu belastbareren Ergebnissen führt. Außerdem wurde auf eine direkte Teilnehmerförderung umgestellt, von der sich das Fachreferat eine deutliche Reduzierung der Verwaltungskosten verspricht.

10.7.3 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synopse betrachtete das Verhältnis der Gesamtkostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel zu den erzielten Wirkungen. Rund 31 % der Gesamtkosten[63] entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 35 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen.

Es zeigte sich kein Zusammenhang zwischen dem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und den Wirkungen. In allen Wirkungsstufen fanden sich Maßnahmen mit geringen wie auch hohen Implementationskostenanteilen. Bei Maßnahmen, die sowohl von hohen Implementationskostenanteilen und hohen Wirkungen gekennzeichnet sind, wie dem Kooperationsprogramm, wurde v. a. maßnahmenimmanente Gründe aufgeführt, die die hohen Implementationskosten erklären. Der Vertragsnaturschutz ist sehr beratungs- und betreuungsaufwändig, für seine Umsetzung ist die Einbeziehung vieler Dienststellen erforderlich und er ist hinsichtlich der Vertragsmuster sehr vielfältig ausgestaltet. Die intensive Ansprache der Zuwendungsempfänger ist auch ein wichtiger Garant für die langfristige Teilnahmebereitschaft. Hier stellt sich die Frage, wie Strukturen im Verwaltungsablauf verändert werden können, ohne die Wirksamkeit der Maßnahme und die Zufriedenheit der Teilnehmer zu gefährden. Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen geht es v. a. darum, die Maßnahmen konzeptionell so umzubauen, dass sie höhere Wirkungen zeigen. Dies gilt beispielsweise für die einzelbetrieblichen Förderungen.

Ein Teil der Implementationskosten wurde durch die spezifischen EU-Regularien verursacht. Mit Ausnahme einer Maßnahme wären alle anderen nach Ansicht der Fachreferate ohne spezifische EU-Regularien kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils lag im Durchschnitt bei etwa 40 % Kostenreduktion. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

[63] Ohne die Maßnahmen Küstenschutz und Hochwasserschutz (u1/u2) und EMS (y).

Literaturverzeichnis

Politische Ökologie, Nr. 87/88 vom 2004, Spannungsfelder - Energie in Zahlen.

Bewertung von Förderanträgen nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft, Erl. d.MW v. 27.9.2007. Nds.MBl., 42/2007. Internetseite Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C42540787_L20.pdf
Stand 15.10.2008.

Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.

Augustin, J. (2007): "Biogas in Nübel" im Rahmen des Expertenworkshops "Basisdaten zum Flächendruck" des Projekts "Optimierungen für einen nachhaltigen Ausbau der Biogaserzeugung und -nutzung in Deutschland". Internetseite Gemeinde Nübel:
www.ifeu.org/datenaustausch/vogt/fach1/index.php
Stand 20.12.2007.

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005a): Bodenversiegelung. Internetseite BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:
http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/boden.htm
Stand 2.8.2005a.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005b): Flächenerhebung 2004. Internetseite BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:
http://www.bbr.bund.de/raumordnung/flaechennutzung.htm
Stand 2.8.2005b.

Bemme, J. (2005): klimastrategie.de, Die Klimaschutzstrategien der deutschen Bundesländer und der Bundesregierung sowie Erstellung eines Internetportals, Seminararbeit an der TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften. Dresden.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2006a): Biosphärenreservate in Deutschland, Stand 31.12.2001. Datenträger.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2006b): Nationalparke in Deutschland, Stand 2004. Datenträger.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2006c): Natura-2000-Gebiete in Deutschland, Stand 12.2005. Datenträger.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2006d): Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete in Deutschland, Stand 2003. Datenträger.

BKG, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2006): Basis-DLM - Digitales Landschaftschaftsmodell Deutschland. CD-Rom.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Senkung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, Programm der Bundesregierung.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Die Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Internetseite BMVEL: http://www.bundeswaldinventur.de. Stand 26.8.2005.

Bornemann, H., Koch, T., Evers, W., Hahne, U. und Iking, B. (2003): Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel-2-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 - Zwischenbericht. Bremen.

Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Entwurf Stand: 5. Mai 2008.
http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/__Anlagen/2008/05/2008-05-08-entwurf-zum-fortschrittsbericht-2008
Stand 25.10.2008.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2008): Landwirtschaftliche Bodennutzung - Landwirtschaftlich genutzte Flächen - Fachserie 3 Reihe 3.1.2 - 2007.
https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022060
Stand 18.9.2008.

DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf

Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.

EU-Com, European Commission, General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BB, Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-125. Stand 10.9.2008.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-102. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):
http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036923.pdf
Stand 2.10.2007.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): Stand 2.10.2007.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg.

Freibauer, A. und Schulze, D. (2005): Effizienz von Kohlenstoffsenken unter dem Aspekt des Klimaschutzes.
http://www.waldundklima.net/wald/freibauer_senkeneffizienz_01.php
Stand 7.2.2007.

Galler, J. (2003): Wieviel Gülle auf das Grünland? Der Alm- und Bergbauer 2003, H. 8/9.

Grajewski, R., Fährmann, B., Forstner, B., Sterner, R., Eberhardt, W., Sander, A., Reiter, K., Essmann, S., Preising, A., Pufahl, A., Roggendorf, W., Horlitz, T., Wendt, H., Albert, R., Efken, J., Uetrecht, I., Bresemann, S., Koch, B., Hartthaler, S., Tietz, A., Wollenweber, I., Bathke, M., Sourell, H. und Dette, H. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite FAL:
http://www1.ml.niedersachsen.de/proland/frameindex.htm
Stand 16.3.2004.

Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Conrad, J., Lüttich, M., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Laubach, P., Müller-Lindenlauf, M. und Osterburg, B. (in Vorbereitung): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory REport (NIR) 2009 for 2007, Volume 2 (Tables).

Hardt, U. (2003): Regionale Strukturpolitik nach 2006, Veränderte Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftspolitik. Forschungsberichte des NIW, H. 31. Hannover.

Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch:
http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ger.pdf
Stand 26.8.2008.

Höher, G. (2007): Entwicklung Energiepflanzenanbau und Biogas in Niedersachsen. Im Rahmen des Workshops "Basisdaten zum Flächendruck durch den Energiepflanzenanbau für die Biogasnutzung" in Berlin am 15.11.2007.

Hydro Agri Dülmen GmbH, Hrsg. (1993): Faustzahlen für die Landwirtschaft und Gartenbau. Münster-Hiltrup.

lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2005): CO2-Emissionen aus dem Endenergieverbrauch (Verursacherbilanz) in ausgewählten Bundesländern 1990-2002. Internetseite Länder Arbeitskreis Energiebilanzen: http://www.lak-energiebilanzen.de/index.htm Stand 6.8.2005.

Lange, U., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Gömann, H., Jäger, P., Kreins, P., Möller, C., Prigge, A., Ristenpart, E. und Schultheiß, U. (2006): Evaluation of policy measures and methods to reduce diffuse water pollution = Evaluierung von Politikansätzen und Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Gewässerbelastungen. UBA-Texte, H. 06-25. Dessau.

LDS, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2005): Einkommen der privaten Haushalte in NRW. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Internetseite LDS NRW: http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/n/einkomprivhaus/d333evs.html Stand 1.3.2005.

Lessing, H. und Oest, W. (2002): Biogasanlagen in Niedersachsen. Internetseite Velen: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1160735_L20.pdf

LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie und Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2006): Ex-ante-Bewertung des Niedersächsischen und Bremischen Programms für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 - 2013. In: ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): PROFIL 2007 - 2013, Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.

LR, Institut für ländliche Räume der FAL, BW, Institut für Betriebswirtschaft der FAL, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Schnittstellenworkshop am 18./19. Mai 2005 (Bundesland:Niedersachsen). Workshop.

LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html Stand 1.11.2006.

LWK NI, Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2007): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für PROLAND Maßnahmen der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser Ems für das Jahr 2005. E-Mail vom 25.03.2007.

LWK Rheinland, Landwirtschaftskammer Rheinland und LWK Westfalen-Lippe, Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe (2003): Beratungsoffensive Biogas - Ergebnisse der Biogas-Beraterdatenbank in Nordrhein-Westfalen. Internetseite Biogas Nord GmbH:
http://www.biogas-nord.de/downloads/publikationen/vortrag_biogas_lwk_nrw_2003.pdf
Stand 14.8.2005.

LWK WE, Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2005): Durchschnittliche Leistung der geförderten Biogasanlagen. Telefonat am 12.09.2005.

Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2007. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Ist-Zahlen 2000 bis 2006 (detailliert). Email vom 21.05.2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007c): Faustzahlen für die Berechnung des Aufwandes der GLL für EU-kofinanzierter Maßnahmen der ländlichen Entwicklung. E-Mail vom 26.03.2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007d): Ergebnisse der Befragung der Fachreferate des MU und des ML sowie der Referate mit Querschnittsaufgaben zum Personaleinsatz für die Implementation von PROLAND. E-Mail vom 19.03.2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007e): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:
http://www.ml.niedersachsen.de/master/C20359226_N20358583_L20_D0_I655.html
Stand 11.4.2008e.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007f): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007g): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Waldprogramm Niedersachsen, Fachgutachten. Waldentwicklung in Niedersachsen, H. Heft 3.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.

Moerschner, J, Marheinke, T. und Eltrop, L. (2002): Ökologische Analyse - Lebenszyklusbetrachtung. In: Hartmann, H. und Kaltschmitt, M. (Hrsg.): Biomasse als erneuerbarer Energieträger. Nachwachsende Rohstoffe, H. 3. Münster, S. 255-351.

MR, Gesellschaft für Regionalberatung mbH und GEFRA, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (2007a): Ex ante-Bewertung Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) des Landes Niedersachsen im Rahmen der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013 Ziel "Konvergenz", Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C41338658_L20.pdf.
Stand 17.10.2008.

MR, Gesellschaft für Regionalberatung mbH und GEFRA, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (2007b): Ex ante-Bewertung Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) des Landes Niedersachsen im Rahmen der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013, Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung", Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr:
http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C41338091_L20.pdf
Stand 17.10.2008.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008): Problemaufriss Verwaltungsaufwand Erschwernisausgleich. Gespräch.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2004a): Flächenverbrauch. Internetseite MU:
http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C4666836_N4479834_L20_D0_I598.html
Stand 23.6.2005.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2004b): Kernindikatoren Niedersachsen, ökologische Landwirtschaft. Internetseite MU:
http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C4849705_N4479862_L20_D0_I598.html

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Umweltbericht 2006. Internetseite MU: http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24373398_L20_D0_I598_h1.html Stand 12.2.2008.

MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2006): Umweltbericht 2006. Hannover.

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.

NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2005): Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen. Hannover.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz. Grundwasserschutz-orientierte Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und Methoden zu ihrer Erfolgskontrolle. Hildesheim.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Agrarstrukturerhebung 2001. Statistische Berichte Niedersachsen, H. 7. Hannover.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2004): Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus. Statistische Berichte Niedersachsen. Hannover.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2006a): Umsetzung Natura 2000 in Niedersachsen. Telefonat.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2006b): Überarbeiteter Entwurf zur Novelle des Landesraumordnungsprogramms vom 24.03.2006.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2007a): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die PROLAND Maßnahmen Naturnahe Gewässergestaltung, Hochwasserschutz und Küstenschutz für das Jahr 2005. E-Mail vom 10.04.200, korrigiert durch Telefonat vom 20.09.2007.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2007b): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die PROLAND Maßnahmen zum Trinkwasserschutz (f und t) für das Jahr 2005. E-Mail vom 24.01.2007.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (2008): Statistischer Überblick über Schutzgebiete und -objekte in Niedersachsen.
http://www.nlwkn.niedersachsen.de/master/C8380003_N5512608_L20_D0_I5231158.html
Stand 18.10.2008.

Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (2006): Vergleich der Maßnahmen-/ Managementplanung für die Natura 2000-Gebiete in den Bundesländern, unveröffentlicht.

Ruhr-Stickstoff Aktiengesellschaft (1988): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands (CD-ROM). Internetseite Regionaldatenbank Deutschland:
https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon
Stand 8.7.2008.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007a): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg:
http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Landwirtschaft/LGR/def.asp
Stand 14.2.2007a.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007b): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach Bundesländern und ausgewählten Erzeugnissen. Versch. Jgg. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg:
http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp
Stand 4.9.2008b.

Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2007): Daten der Kosten-Leistungsrechnung für die Implementation von PROLAND Maßnahmen für das Jahr 2005. E-Mail vom 31.01.2007.

SÖL, Stiftung Ökologie & Landbau (2008): Ökolandbau in Deutschland, Daten und Fakten.
http://www.soel.de/fachthemen/oekolandbau_in_deutschland/aktuell.html
Stand 19.8.2008.

Statistisches Bundesamt (2004): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Wiesbaden.

Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

UBA, Umweltbundesamt (2007): Umweltdaten Deutschland Online. Indikator: Anteil der Flächen mit ökologischer Landwirtschaft an der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Internetseite http://www.umweltbundesamt.de/: http://www.umweltbundesamt-umwelt-deutschland.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2864
Stand 8.9.2007.

Wegener, J.-K. (2006): Treibhausgas-Emissionen in der deutschen Landwirtschaft - Herkunft und technische Minderungspotenziale unter besonderer Berücksichtigung von Biogas. Diplomarbeit (Georg-August-Universität Göttingen).

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN
Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen **1**

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze 1

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente 7

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR 12

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre PROLAND wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen zu den einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichtes. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an die Länder Niedersachsen und Bremen, die ab 2007 über ein gemeinsames Programm verfügen. Da das Programm zukünftig von Niedersachsen abgewickelt wird, wird im Folgenden hauptsächlich Niedersachsen namentlich erwähnt. Dies schließt den Programmpartner Bremen jedoch mit ein. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Strategische Politikgestaltung anhand langfristiger Ziele und Erfordernisse

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Niedersachsen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine stringente Instrumentenauswahl und -ausgestaltung – innerhalb von *PROFIL* und in anderen Politikfeldern und Programmen – besser realisieren und austarieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, die ergänzend zur Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln zu berücksichtigen wäre.

Insbesondere im Bereich der Entwicklung des landwirtschaftlichen und forstlichen Sektors sowie für die ländliche Entwicklung besteht Bedarf für klarere Zielvorstellungen und Leitbilder. Diese müssen landesseitig entwickelt werden und können nicht durch die vorgegebene „Strategiekaskade“ ersetzt werden, da hier die übergeordneten europäischen Leitlinien dominieren.

Die Notwendigkeit einer stärkeren strategischen Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts ist noch gestiegen. Zum einen kann der EFRE ab 2007 im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ flächendeckend intervenieren. Zum anderen besteht im Konvergenzgebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg der Bedarf an einer strategischen Abstimmung, wie weit man Fördersätze im Vergleich zum restlichen Niedersachsen anhebt. Die eher „technisch“ orientierte Abstimmung mit *PROFIL* im Rahmen der Begleitausschüsse sollte stärker für inhaltliche und perspektivische Diskussionen genutzt werden.

Vermeidung inflationärer Zielformulierungen

Insgesamt sollte das Zielsystem von *PROFIL* präziser formuliert und gegebenenfalls „ausgedünnt“ werden. Zur Erfüllung der Zielsetzungen sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten machen es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und zu isolieren. Dies verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken und deren Zielsetzungen sollte sich an diesen Grundsätzen orientieren. Hierzu zwei Beispiele:

– Beschäftigung: Der ELER-Fonds ist unseres Erachtens nicht in erster Linie ein beschäftigungspolitisches Instrument, auch wenn er der EU-KOM zufolge einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leisten soll. Es hat z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen, die auf Rationalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen.

– Umwelt: Einige Maßnahmen wurden in der zurückliegenden Förderperiode mit einem Umweltziel versehen, teilweise um Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) oder die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zu „begrünen“. In den beiden letzten Fällen waren die Förderauflagen oder -bedingungen aber nicht so gestaltet, dass tatsächlich nennenswerte oder quantifizierbare Umwelteffekte erzielt werden konnten. Bei den betrieblichen Investitionen waren die meisten Umwelteffekte reine Kuppelprodukte durch primär betriebswirtschaftlich begründete Investitionen. Inflationäre Zielsetzungen führen zu Konflikten im Rahmen der Evaluation und zu einer schlechteren Gesamtbewertung, wenn häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Zielerreichung konstatiert werden muss.

Subsidiarität ernst nehmen

Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse Niedersachsens widerspiegeln. Wenn die Länder in ihren EPLR angehalten werden, dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit

Die Konkretisierung der Zielsetzungen des Programms und der Maßnahmen sollte auf der operativen Ebene so weit gehen, dass hieran eine Auswahl von Förderfällen vorgenommen werden kann. Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen bzw. Projekte ist an den Erfordernissen und dem Bedarf der Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt zu orientieren.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, fachlich abgegrenzte Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren. Bei großen Projekten kann auch ein Expertengremium hinzugezogen werden (vgl. beispielsweise LEADER-Regionen-Auswahl).

Einige Vorschläge werden folgend aufgezeigt:

– Die Herausforderung beim AFP besteht darin, das Zielsystem zu konkretisieren, zu operationalisieren und die Projektauswahl daran auszurichten. Hierfür muss z. B. geklärt werden, woran der Bedarf an öffentlichen Gütern oder strukturelle Anpassungserfordernisse festgemacht oder wie die Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden kann. Beispiel Tiergerechtheit: Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.
– Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis operationalisiert werden. Grundsätzlich sollte ein Projektauswahlraster angewandt werden, bei dem das Erreichen der Maßnahmenziele mit dem Projekt geprüft und bewertet wird. Vorrangig kämen Projekte zum Zuge, deren Übereinstimmungen über das formale Mindestmaß hinausgehen. Um die Auswahl der Besten zu gewährleisten, wäre eine Stichtagsregelung der Antragstellung erforderlich. In PROFIL sind Auswahlkriterien festgelegt, deren Steuerungswirkung im Rahmen der laufenden Bewertung betrachtet wird.
– Für die Teilmaßnahme Naturschutz und Landschaftspflege (t2) fehlte bislang ein transparenter Kriterienkatalog zur Projektauswahl. Ob das für die ELER-Förderung in diesem Bereich geschaffene Verfahren sich in der Praxis bewährt, ist in zukünftigen Evaluationen zu bewerten.

Regionale Verteilung und Verknüpfung von Fördermaßnahmen stärker lenken

Insgesamt haben die Ergebnisse der Untersuchung der regionalen Mittelverteilung ergeben, dass die Inanspruchnahme gerade der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung durch strukturelle Gegebenheiten vorgezeichnet ist und eher wirtschaftlich stärkere Regionen erreicht werden. In andere Regionen fließen z. T. gar keine Mittel oder nur in einem Maße, dass keine kritische Masse entsteht. Sollen auch Regionen mit strukturellen Defiziten gezielt gefördert werden und die regionale Wirksamkeit von Maßnahmen erhöht werden, muss über verschiedene Instrumente eine Mittellenkung erfolgen.

Für die Maßnahme Ländlicher Wegebau (r) wird beispielsweise angeregt, die Fördersätze zukünftig stärker zu differenzieren, damit auch in Regionen, die bislang aus unterschiedlichen Gründen weniger zum Zuge gekommen sind, eine ausreichende Erschließung gewährleistet bleibt.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde eine vertiefende Studie zum ländlichen Tourismus durchgeführt. Hiernach besteht neben der Weiterentwicklung und Verbesserung der freizeitorientierten Wegenetze auch Unterstützungs- und Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Professionalisierung der Vermarktungsaktivitäten in den Regionen sowie bei der Kooperation und Abstimmung zwischen allen beteiligten Akteuren. Dies betrifft auf allen Ebenen (lokal, regional und überregional) die Kooperation zwischen Gemeinden und touristischen Anbietern sowie der touristischen Anbieter untereinander. Es wird daher empfohlen, die Förderung des ländlichen Tourismus in Anlehnung an die bisherige Form fortzusetzen. Dabei sollte stärker als bisher der Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen zu einem Gesamtpaket gelegt werden. Neben der Abstimmung mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung und LEADER sollte hierbei auch auf Verknüpfungen bzw. Abstimmungen mit Maßnahmen aus den Strukturfonds-Programmen geachtet werden.

Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung

Die Förderung zur Entwicklung des Ländlichen Raumes muss stärker an der Nachhaltigkeit der Wirkungen der geförderten Maßnahmen ausgerichtet sein. Besonders positiv sind dabei Maßnahmen mit einer Initiierungsfunktion zu bewerten, deren Förderung zeitlich begrenzt ist und deren Effekte über den Förderzeitraum hinaus wirken. Beispiele hierfür sind auf langfristigen Wissenstransfer ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen oder die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die ohne „Dauerförderung“ fortgeführt werden bzw. fortwirken.

Daneben wird es in einem Programm immer auch kompensatorisch angelegte Maßnahmen wie die Agrarumweltmaßnahmen geben müssen, deren Wirkungen nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Allerdings ist bei diesen, meist auf den Schutz der Umwelt ausgerichteten Maßnahmen, der eingesetzte Instrumentenmix aus anreizorientierten Förderin-

strumenten und alternativen hoheitlichen Instrumenten zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Verbesserung bau- und ordnungsrechtlicher Standards (z. B für die Reduzierung von Ammoniak oder den flächendeckenden Grünlanderhalt) und das Zusammenspiel aus hoheitlichem Mindestschutz und vertraglichen Vereinbarungen in Schutzgebieten.

Verbesserung der Fördereffizienz

Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die erreichten Wirkungen der Maßnahmen den Gesamtkosten gegenübergestellt. Die Gesamtkosten setzen sich aus den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten zusammen. Trotz der methodischen Schwächen ließen sich steuerungsrelevante Empfehlungen ableiten, die sich in erster Linie auf die Implementationskosten beziehen. Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen und des Programms befinden sich primär in den Empfehlungen der einzelnen Kapitel.

Die Umsetzung von PROLAND war im Vergleich zu anderen Bundesländern mit einem geringerem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis verbunden, wobei die eingeschränkte Belastbarkeit der Datengrundlagen zu beachten ist. Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte außerdem eine gutes Verhältnis von Gesamtkosten zu den Wirkungen des Programms. Rund 60 % der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe.

– Die meisten PROLAND und *PROFIL*-Maßnahmen könnten prinzipiell ohne EU-Kofinanzierung mit geringeren Implementationskosten umsetzt werden. Bei kleineren Maßnahmen, deren Implementationskosten sich nach Einschätzung der Fachreferate bei ausschließlich nationaler Umsetzung erheblich reduzieren würden, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Dabei sollte kritisch geprüft werden, worauf sich das „gefühlte“ Einsparungspotenzial gründet, da auch die Landeshaushaltsordnung und das Verwaltungsverfahrensgesetz hohe Standards einfordern. Ein solche „Verschlankung“ der Umsetzung von *PROFIL* setzt jedoch voraus, dass Maßnahmen mit und ohne EU-Kofinanzierung bei notwendigen Mittelkürzungen gleichgestellt werden. Solange die Aufnahme in das Förderprogramm als Schutzschirm fungiert, spielen Implementationskosten bei den Überlegungen zwangsläufig eine eher untergeordnete Rolle.
– Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen, wenn man geeignete Verfahren beispielsweise zur Erhöhung der Treffsicherheit anwendet.
– Bei den Maßnahmen, bei denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile festgestellt wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten

durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz und besonders für den Erschwernisausgleich.

– Verbesserungen sollten auch hinsichtlich der Verständlichkeit und Plausibilität der Antragsunterlagen vorgenommen werden, da hierdurch Fehlerquellen reduziert werden können.

– Gerade bei Maßnahmen mit vielen Teilnehmern ist auf genügend hoch angesetzte Mindestförderhöhen (Bagatellgrenzen) zu achten, wobei dadurch allerdings z. T. auch aus fachlicher Sicht wichtige Projekte ausgeschlossen werden können.

– Kosteneinsparpotenziale liegen in einem besseren und vereinheitlichten EDV-Einsatz. Hier hat insbesondere die Abstimmung zwischen der 1. und 2. Säule, die bei den Flächenmaßnahmen auf die gleiche Bearbeitungssoftware zurückgreifen, bei der Umstellung auf das InVeKoS-GIS nicht gut funktioniert. Diese Abstimmung wäre zukünftig dringend zu verbessern, da die Umsetzung von flächenbezogenen AUM nur dann im Kostenrahmen bleibt, wenn keine generell getrennten EDV-Lösungen geschaffen werden müssen.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Aufgrund des hohen Aufwandes, der mit einer Einarbeitung in die spezifischen EU-Durchführungsbestimmungen verbunden ist, ist eine Kontinuität in den Strukturen und im Personal in den umsetzenden Verwaltungen besonders sinnvoll und hilft, (Lern-)Kosten zu vermeiden. Bei Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung sollte dies berücksichtigt werden. Von einer Kommunalisierung von Aufgaben im Bereich der EU-kofinanzierten Förderung ist aus Gesichtspunkten der Kostenminimierung und Qualitätssicherung, die aufgrund der Komplexität der Materie mit sehr hohen Implementationskosten verbunden sind, abzuraten.

Die Diskontinuität im Personalbereich aufgrund der Verwaltungsstrukturreform wurde in den Befragungen stark thematisiert. In vielen Verwaltungsstellen ist die Personaldecke so dünn, dass die hohen Anforderungen, die die Zahlstelle durch die Vorgaben der EU setzen muss, nur mit erheblicher (Über)Beanspruchung der MitarbeiterInnen erfüllt werden können. Auf eine adäquate Personalausstattung sollte angesichts der in der qualitativen Befragung postulierten hohen Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen geachtet werden.

Eine Umorganisation der Ablaufstrukturen der Förderung sollten in der Regel eher zur Zentralisierung von Zuständigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes führen und die Anzahl der insgesamt an der Implementation beteiligten Dienststellen und Einrichtungen minimieren. Für die reinen administrativen Aufgaben ist dies aus unserer Sicht sinnvoll. Die beratende und betreuende Funktion der Dienststellen und die Nähe zu den „Kunden“ sollte aber weitestmöglich beibehalten werden, da gerade sie bei den Agrarstrukturmaßnahmen

und bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen wichtige Faktoren für eine hohe „Kundenzufriedenheit“ waren.

Aufbau von geeigneten Begleitsystemen

Die Anforderungen an das Begleitsystem sind in der neuen Förderperiode deutlich angestiegen. In der zurückliegenden Förderperiode war ein hoher Arbeitsaufwand in der Verwaltungsbehörde damit verbunden, die für die Begleitung erforderlichen Daten manuell zusammenzustellen und zu plausibiliseren. Um hier zu einer Aufwandsreduktion zu kommen, wird an einem geeigneten EDV-System gearbeitet.

Jede weitere Änderung im Begleitsystem seitens der EU zieht teure Programmierarbeiten und ggf. Nacherfassungen nach sich. Dies sollte daher möglichst unterbleiben. Vor diesem Hintergrund ist das CMEF als „living paper“ sehr kritisch zu bewerten.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Betriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von betrieblichen Investitionen (z. B. AFP und Verarbeitung und Vermarktung) sollte im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von einer Zuschussförderung auf die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften umgestellt werden. Dies würde dazu beitragen, Mitnahmeeffekte weitgehend zu vermeiden und damit implizit eine bessere Selektion der Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial bei gleichzeitigen Finanzierungsdefiziten zu erreichen.

Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderungen an den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Für die Bereitstellung öffentlicher Güter können Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen (z. B. Mehrflächenbuchten in der Schweinemast). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für Erfolge in diesem Bereich nicht nur eine Anpassung der Förderrichtlinie an den Stand des Wissens, sondern

zudem eine Koordination mit weiteren Politikmaßnahmen wie der Zahlung von Prämien für tiergerechte Haltungsformen Voraussetzung ist.

Erfolgsversprechende kleine Maßnahmen und Innovation ermöglichen

Vielversprechende Innovationen (z. B. Produktionstechniken, Geschäftsideen oder -modelle) bzw. Maßnahmen mit geringem finanziellen Umfang und experimentellem Charakter können hohe Wirkungen durch ihre anschließende Ausbreitung oder durch die spezifische Besetzung von Nischen entfalten.

Es sind dabei die Erstanwender, die besonders zur Ausbreitung neuer Ideen/Techniken beitragen. Diese können z. B. durch Kompensationen bei den Lernkosten und Investitionskosten und/oder durch Beratung begünstigt werden. Es ist zu beachten, dass sich der Innovationsgrad im Laufe der Zeit immer weiter reduziert, da eine Neuerung im Laufe einer gelungenen Diffusion zum Stand der Technik wird. In diesem Kontext werden auch klassische Investitionsbeihilfen weiterhin erforderlich sein.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurden ebensolche Projekte umgesetzt, mit welchen auf spezielle Bedürfnisse in einzelnen Orten und Regionen Niedersachsens eingegangen werden konnte und hohe Wirkungen erreicht wurden. Im neuen *PROFIL*-Programm für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 sind diese Fördertatbestände im Rahmen der Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) weiterhin förderfähig. Die neue Maßnahme wurde um zusätzliche Aspekte erweitert (u. a. Förderung von Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie, Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals). Diese Erweiterungen sind vor dem Hintergrund gewünschter Innovationen und kombinierter Förderinstrumente (s. u.) sinnvoll.

Teilweise sind solche eher klein dimensionierten „experimentellen“ Fördermaßnahmen mit hohen und neuen Anforderungen an die Ausgestaltung, Bewilligung und Kontrolle verbunden. Durch die daraus folgenden hohen Implementationskosten kann es sinnvoller sein, die Maßnahme außerhalb des EU-kofinanzierten Programms anzubieten.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten...

Im Gegensatz zu den einzelbetrieblichen investiven Beihilfen, deren Zielausrichtung stärker zu fokussieren wäre, sind im Programm andere Instrumente mit einer breiten und offenen Zielausrichtung beizubehalten. Hierzu gehören die regionalen Entwicklungsstrategien im Zuge von LEADER oder den ILEKs, aber auch die Flurbereinigung. Das Instrument der Flurbereinigung sollte weiterhin mit einer die breiten Zielausrichtung beibehalten werden und keine Einengung auf die Ziele der Achse 1 erfahren. Die Flurbereinigung zieht eine Klammer um die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und die

umweltbezogenen Maßnahmen und schafft für viele Maßnahmen erst den institutionellen Rahmen bzw. die Voraussetzungen für die Umsetzung.

...und Umsetzungsmöglichkeiten auf eine breite Basis stellen

Durch das Mainstreaming des LEADER-Ansatzes hat sich das für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien zur Verfügung stehende Maßnahmenspektrum gegenüber LEADER+ verengt. Fördermöglichkeiten bestehen im Rahmen von *PROFIL* vor allem für investive Infrastrukturprojekte. In der Umsetzung integrierter lokaler/regionaler Entwicklungsstrategien kommt „weichen" nicht-investiven Maßnahmen eine mindestens ebenso große Bedeutung zu. Um hier die erforderlichen Handlungsspielräume für die Regionen zu schaffen, sollte neben einer entsprechenden Handhabung bestehender Richtlinien eine engere ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung erfolgen, die den Zugang der Regionen zu den Fördermöglichkeiten anderer Programme erleichtert. Gegebenenfalls sollten die bisher in *PROFIL* vorgesehenen Fördergegenstände erweitert werden. Hierfür sind die Ergebnisse der begleitenden Bewertung abzuwarten.

Für die Ausgestaltung der Förderung nach 2013 sollten unter Umständen wieder fondsübergreifende Ansätze entwickelt werden, die dem Bedarf der Regionen umfassender gerecht werden können.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Für die Weiterentwicklung der niedersächsischen Betriebe sind neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte auch fachliche Qualifikationen der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter sowie Kompetenzen der Betriebsinhaber als Arbeitgeber entscheidend. Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapital durch Beratung und Qualifizierung zu investieren als in Sachkapital auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Eine begleitende Beratung erweist sich insbesondere bei Maßnahmen/Projekten als sinnvoll, deren erfolgreiche Umsetzung neues oder spezielles Wissen erfordert, um die Zielsetzungen zu erreichen bzw. um eine falsche Ausführung, die negative Auswirkungen nach sich zieht, zu vermeiden. Beispielhaft sei hier der Betrieb von Biogasanlagen genannt.

Die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf alle in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Die Wirkungen der Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y) konnten aufgrund der Kürze der Förderung noch nicht ermittelt werden. Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass diese Förderung stark thematisch auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften beschränkt war.

Die Themen sind künftig an die jeweils aktuellen Anforderungen und Entwicklungen anzupassen. Die relevanten Themenbereiche reichen unseres Erachtens von rein produktions-

technischen Aspekten (z. B. Beregnungstechnik) über sozioökonomische Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels, Natur- und Umweltschutz im Betrieb (Klimaschutz) bis hin zur Stärkung des Unternehmergeistes.Das Aufgreifen einer zusätzlichen Energieberatung ist hier ein richtiger Ansatz ebenso wie der neue Ansatz die Umsetzung von Naturschutzmaßnahen mit der Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ zu flankieren.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Die Fortführung dieses Förderinstrumentes wird seitens der Evaluatoren prinzipiell empfohlen.

Auch zukünftig besteht erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Für die Erreichung umweltpolitischer Zielmarken (Natura 2000, WRRL, Biodiversität siehe 11.3) ist der Umfang der AUM erheblich auszuweiten. Zudem sollte eine (noch) stärkere Fokussierung auf die Prävention und Lösung von Umweltproblemen in bestimmten Kulissen erfolgen. Dieser Forderung kommt das Land Niedersachsen in *PROFIL* in weiten Teilen nach. Begrüßenswert ist auch, dass, wenn auch nur mit einer kleineren Teilmaßnahme, der Ansatz der ergebnisorientierten Honorierung Einzug in das neue Programm gefunden hat.

Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen. Für produktive Ackerbaustandorte sind Maßnahmen zu empfehlen, die eine höhere Vielfalt der Landschaft herbeiführen und damit auch einen Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz leisten. Blühstreifen tragen zur Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt und zur Verbesserung des landschaftlichen Erlebens bei. Die Fortsetzung eines derartigen Förderangebotes besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen wird als erforderlich eingeschätzt.

Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung uneingeschränkt empfohlen. Der Ökologische Landbau ist wie die regionale Akzeptanz und die Teilnehmeranalyse zeigten, allerdings nicht geeignet, Ressourcenschutzprobleme zu beheben, die aus der Bewirtschaftung in Intensivregionen Niedersachsens sowie aus der Bewirtschaftung von Ackerflächen insbesondere aus der von Marktfruchtkulturen resultieren.

Der Vertragsnaturschutz im Rahmen der Kooperationsprogramme ist umfassend, die einzelnen (Teil-)maßnahmen sind gut differenziert zielgenau gelenkt. Sie sollten bis auf einige Detailänderungen auch in Zukunft fortgeführt werden.

Durch eine intensive Flankierung der AUM mit weiteren Maßnahmen (investiver Naturschutz, Modellvorhaben) können sowohl ihre Wirksamkeit erhöht als auch die Akzeptanz deutlich gestärkt werden. Hierzu gehört auch die bereits erwähnte Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen. Es wird empfohlen, die Beteiligung der Naturschutzstationen am Vertragsnaturschutz für eine Betreuung und Beratung vor Ort auszubauen.

Technischen Fortschritt durch flächenbezogene Maßnahmen gezielter fördern

Im zurückliegenden Förderzeitraum wurden sowohl über das AFP als auch über die Agrarumweltmaßnahmen die Einführung neuer Techniken (MDM-Verfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung) gefördert. Untersuchungen zur Effizienz der MDM-Verfahren hinsichtlich der Erosionsschutzwirkungen haben ergeben, dass die flächenbezogene Maßnahme aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt gezielter in ihrer Wirkung war auch wenn ihr keine Gebietskulisse zugrunde lag. Auch unter Berücksichtigung der mit der Verwaltung von Agrarumweltmaßnahmen verbundenen höheren Implementationskosten der Förderung waren die Kosten bezogen auf den Flächenumfang erreichter Problemkulturen wesentlich niedriger.

Die auf die Einführung neuer umweltfreundlicher Gülleausbringungstechnik ausgerichtete Agrarumweltmaßnahme war die einzige AUM, die in den viehstarken Regionen Niedersachsens und bei Veredlungsbetrieben nennenswerte Akzeptanz gefunden hat.

Zu erwägen ist daher, einen AUM-Förderschwerpunkt als Alternative zu den einzelbetrieblichen, investiven Fördermaßnahmen aufzubauen, der die Verbreitung des technischen Fortschrittes zum Inhalt hat. Ziel ist es, neuere, umweltfreundliche Verfahren einer flächenstarken Anwendung zuzuführen. Die Förderung sollte Lernkosten in der Einführungs- und Erprobungsphase kompensieren und nur für begrenzte Zeit erfolgen. Um die Effektivität der eingesetzten Mittel zu erhöhen, sollten gezielt Betriebe in die Förderung aufgenommen werden, die eine tatsächliche Umstellungsleistung erbringen und eventuell Förderkulissen für bestimmte Techniken eingeführt werden.

Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

Häufig reicht ein einziges Förderinstrument nicht aus, um bestimmte Hemmnisse zu beseitigen oder Entwicklungsimpulse zu setzen. Dies kann eher durch die kombinierte Förderung verschiedener Instrumente (Investitionsförderung, Beratungsförderung, Personalkostenzuschuss) erreicht werden. Diese Art der kombinierten Förderung könnte in verschiedenen Bereichen eingesetzt werden.

Beispiel Tierhaltung: Die tiergerechten Stallbauten könnten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese

tiergerechteren Haltungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür könnte zum Beispiel – auch im Rahmen von *PROFIL* – eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungsformen entwickelt und umgesetzt werden.

Beispiel Investitionen und Beschäftigung von Fremd-AK: Im Zusammenhang mit betrieblichem Wachstum stellt die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar. Mit Fremdarbeitskräften haben diese Betriebe vielfach keine Erfahrung (Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation etc.). Zudem sind für deren Entlohnung Wachstumssprünge notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehören (z. B. Diversifizierungsinvestitionen). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z. B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.

Beispiel Trinkwasserschutz: Für den Bereich des Trinkwasserschutzes wurde in PROLAND eine erfolgreiche Kombination aus flächenbezogenen Maßnahmen realisiert, die durch unterschiedliche Modellprojekte und Projekte zur Umstellungsberatung und Vermarktungsförderung flankiert wurden. Dieser Instrumentenbaukasten sollte - ggf. auch über reine Landesmittel - beibehalten werden.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen Biodiversität, Klimawandel, erneuerbare Energien und Wassermanagement für die die durch die Modulation in die Zweite Säule umgeschichteten Mittel prioritär eingesetzt werden sollen. Die Flankierung des Milchquotenausstiegs war nicht Gegenstand der Evaluation und wird daher in den folgenden Empfehlungen nicht berücksichtigt.

Natura 2000: Managementplanungen beschleunigen, flankierende Instrumente stärken

PROLAND hat eine Reihe von Maßnahmen angeboten, die zur Umsetzung von Natura 2000 beigetragen haben. Das Programm zeichnete sich durch eine hohe Konzentration der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der investiven Maßnahmen auf die Gebietskulisse und einen an spezifischen Schutzerfordernissen ausgerichteten Erschwernisausgleich aus. Diese Instrumente sollten prinzipiell beibehalten werden. Aufgrund der Bedeutung des (Privat-)Waldes für die Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen sollte der Vertragsnatur-

schutz im Wald als Maßnahme weiterentwickelt und ggf. um andere Bewirtschaftungsvarianten erweitert werden.

Bisher nicht gefördert wurden vorbereitende planerische und kommunikationsstrategische Maßnahmen für die Umsetzung von Natura 2000. So bestand in der zurückliegenden Förderperiode nach wie vor ein großes Manko in der schleppenden Entwicklung von Managementplanungen und deren Integration in regionale Entwicklungsprozesse. Neben der Beibehaltung der o. g. flächenbezogenen Maßnahmen ist eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen erforderlich. Hierfür können auch die LEADER-Ansätze genutzt werden, in deren Rahmen akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen können.

Für die Mehrzahl der Fördervorhaben und Planungen im Rahmen der sogenannten t-Maßnahmen des Artikels 33 spielte die Einbindung in regionale Entwicklungsprozesse nur am Rande eine Rolle. Der Fokus lag meist auf den rein naturschutzfachlichen Wirkungen (Biodiversität), Aspekte der Naherholung oder der Tourismusförderung traten dagegen in den Hintergrund. In der Etablierung sogenannter lokaler Bündnisse für den Naturschutz und in der Integration von Naturschutzvorhaben in regionale Entwicklungsprozesse wird eine wichtige Aufgabe für die kommende Förderperiode gesehen. So wird es aus Sicht der Evaluation auch begrüßt, wenn im Rahmen der Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung nicht allein nach landesweiten naturschutzfachlichen Kriterien entschieden, sondern auch regionalen Initiativen Raum gegeben wird. Gerade durch diese vor Ort gut verankerten Projekte können wichtige Wirkungen im Hinblick auf Naturerleben, Umweltbildung und Identifikation mit Zielen des Naturschutzes erreicht werden. Eine nachhaltige Wirkung von Fördermaßnahmen und Fördergeldern kann hierdurch entscheidend erhöht werden.

Neben *PROFIL* sind andere Finanzierungsquellen für den investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bieten sich die EFRE-Programme an, das in Zukunft gezielter für diese Verpflichtungen des Landes Niedersachsen eingesetzt werden sollte. Entsprechende Maßnahmen wurden vorgesehen. Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich der Förderprogramme des Landes für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können.

Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen

Politisches Ziel ist es, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird es schwierig sein, diese Vorgabe zu erreichen. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument und das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt Niedersachsens. Die

biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema“, das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft.

Hierzu gehören auch landwirtschaftlich genutztes Offenland und Arten und (Grünland-)Lebensräume für die Niedersachsen eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH-Anhängen vertreten sind. Die Zusammenschau von Natura 2000 und der landesweiten Biotopkartierung wertvoller Bereiche verdeutlicht, dass es hier neben den Schnittmengen auch unterschiedliche Zielgebiete gibt. Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artenrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen“ muss über verschiedene Instrumente das Biodiversitätsziel durch ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden, andernfalls kann bei den zentralen Wirkungsindikatoren keine Umkehr der negativen Entwicklungstrends erreicht werden.

Hierzu bieten sich Instrumente wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. Die im *PROFIL* angebotenen Teilmaßnahmen Blühflächen/Schonstreifen gehen in eine ähnliche Richtung, sind aber eher klein dimensioniert. Diese AUM sind mit relativ hohen Prämien verbunden. Hier sollte auf eine Integration von Mindestanforderungen zum Schutz der Biodiversität in die Cross-Compliance-Regelung hingewirkt werden, um Direktzahlungen beispielsweise an ökologische Mindestflächenanteile zu knüpfen.

Die Verankerung des Biodiversitätsziels in den land- und forstwirtschaftlichen Betriebe muss über die betriebliche Beratung, die gleichermaßen die landwirtschaftliche und die ökologischen Aspekte berücksichtigt unterstützt und begleitet werden. Während sich hier bereits abiotische Aspekte wiederfinden, sind die Belange der Biodiversität noch nicht angekommen.

Grünlanderhalt durch besseres Ordnungsrecht sichern, Nutzungsalternativen prüfen

In Niedersachsen konnte kein Einfluss der auf den Grünlanderhalt ausgerichteten Instrumente auf die Grünlandentwicklung festgestellt werden. Eine besonders große Bedeutung für den sich in weiten Teilen des Landes vollziehenden Grünlandrückgang hat die ansteigende Rinderbesatzdichte in den Milchvieh- und Veredlungsregionen. Auch konnten Umwandlungen von Grünland in Ackerland zum Anbau von Biogaskulturen empirisch nachgewiesen werden. Diese machten ungefähr 2 % des von 2000 – 2005 statistisch ermittelten Grünlandrückgangs aus.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Leistungen und Quotenwanderung) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben und vermutlich in einzelnen Regionen zu

einem Grünlandüberschuss führen. Die Erhaltung der Flächen als Grünland sowie deren Nutzung sind Herausforderungen, die nicht alleine durch Maßnahmen der 2. Säule gelöst werden können. Ansatzpunkte zur Grünlanderhaltung liegen hier in einer kleinräumigeren oder betriebsbezogenen Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung bzw. des Ordnungsrechtes zum Grünlanderhalt. Über diesen Weg könnte einer Segregation des Landes in „Schutz- und Schmutzregionen“ entgegengewirkt werden.

Neben der flächenmäßigen Grünlandentwicklung sollte auch die Entwicklung der Grünlandnutzung hinsichtlich der Nutzungsintensität (Mindestpflege bzw. Intensivierung) beobachtet und analysiert werden. Gegebenenfalls sollten die AUM auf die möglichen Problembereiche ausgerichtet werden, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Nutzung extensiver Wiesen und Weiden. Weitere Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) sollten in Forschung-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Wirkungen auf die verschiedenen Schutzgüter, ihre Rentabilität bzw. entstehenden Kosten sowie Anwendbarkeit geprüft werden.

Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für gezielte und effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb von *PROFIL* eher gering. In PROLAND waren dies vor allem die Förderung von Fotovoltaik- und Biogasanlagen sowie extensiver Landnutzungsformen. Die Potenziale für den Klimaschutz liegen hauptsächlich in den positiven Nebenwirkungen von Maßnahmen, z. B. der auf den Wasserschutz ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen (N-Reduzierung, Grünlanderhalt) oder Maßnahmen zur Ammoniakreduzierung (s. u.).

Es muss außerdem auf die Vermeidung von Trade-offs zwischen Klimaschutz und anderen Zielen geachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Tierschutz. Mit einer aus Tierschutzsicht wünschenswerten Zunahme von Festmistverfahren (Einstreu-, Tiefstreuverfahren) als Ersatz für güllebasierte Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgasemissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten daher Stallungen realisiert werden, die Fortschritte für die Tiergerechtheit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Bespiel besondere klimaschutzoptimierte Zweiflächenställe mit Einstreu und Spaltenbereich an. Der notwendige Wissenstransfer für ein optimiertes Düngemanagement im Zusammenhang mit den neuen Haltungsformen sollte durch spezifische Schulungen forciert werden. Zusätzlich müssen Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden. Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursachen knapp 30 % der Treibhausgas-Emissionen der deutschen Landwirtschaft. Niedersachsen renaturiert im Rahmen des Hochmoorschutzprogramms bereits in großem Umfang Hochmoorflächen. Hier wäre zu prüfen, inwieweit dies weiter vorangetrieben werden könnte und ob weitere Potenziale in der Renaturierung und Vernässung von Niedermooren bestehen. Dies sind hochwirksame, aufgrund der notwen-

digen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahmen, die deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leisten. Auf die Nutzung dieser Maßnahme wird im Health Check ausdrücklich hingewiesen.

Diese genannten Ansatzpunkte zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen sollten, sofern ein Schwerpunkt auf dem Klimaschutz liegt, in der neuen Förderperiode ausgebaut werden.

Potenzielles Maßnahmenspektrum zur Minderung von Ammoniakemissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Niedersachsen im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie[1] sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, muss dies neben der Verbesserung der rechtlichen Instrumente (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln) durch präzise Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützt werden.

Wesentlichster Ansatzpunkt zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßmaßnahmen, die mit Düngeauflagen bzw. Extensivierungen verbunden waren, da diese zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führen. Diese sollten weiterhin beibehalten werden. Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Auflagen für eine Abdeckung der Gülle beschränken sich auf die Formulierung „das Güllelager muss angemessen abgedeckt sein“ und liegen für Gärsubstrate gar nicht vor. Aufgrund der Minderungs-Potenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern) ist neben einer verstärkten Anpassung und Umsetzung des Ordnungsrechtes auch eine Flankierung durch die Investitionsförderung in Abdeckungen, die über eine natürliche Schwimmschicht hinausgehen, sinnvoll. Diese Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt in der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Ein wesentliches Hemmnis für die unverzügliche Einarbeitung besteht in der Organisation der betrieblichen Arbeitswirtschaft. Ansatzpunkte zur Verbesserung bieten überbetriebliche Kooperationen. Hier müssten vor allem

[1] Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG)

die entsprechenden Vorschriften der Düngeverordnung (§ 4 (2)) über strikte Vollzugsvorschriften verschärft werden, um neue Arbeitsorganisationen voranzubringen. Diese ordnungsrechtlichen Weichenstellungen sollten durch gezielte Beratungen flankiert werden. Die Beratung sollte darüber hinaus die neuesten Erkenntnisse der N-angepassten Fütterung aufgreifen sowie die korrekte Mindestanrechnung von Stickstoff aus Wirtschaftdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

Längerfristig können die Emissionen der Stallgebäude durch Neu- und Umbauten (z. B. durch Gülleaußenlagerung mit Abdeckung) weiter reduziert werden. Erfolgversprechende und praxisgetestete Konzepte bieten die Niederlande mit den „green label“-Ställen oder die dänischen Bauauflagen. Die Strukturänderungen des Milchsektors lassen verstärkte Investitionen in diesem Bereich auch in Stallbauten erwarten. Deswegen sollte schnellstmöglich eine Integration in die Förderung überprüft werden.

Umsetzung der WRRL weiter vorantreiben

Die Bestandsaufnahme zur WRRL und die Analysen im Rahmen der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen haben die großen Herausforderungen des Landes zum Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer vor diffusen Stoffeinträgen verdeutlicht.

Bisher lag ein Programmschwerpunkt auf dem Schutz von Trinkwasser (Paket aus f4, m und t4 sowie rein national finanzierten Maßnahmen) mit der entsprechenden Gebietskulisse in Vorranggebieten der Trinkwassergewinnung. Bereits in den beiden früheren Bewertungsberichten wurde angeführt, dass zu diesen Maßnahmen keine eindeutigen Empfehlungen ausgesprochen werden können, weil die Maßnahmen als Teil des Kooperationsprogramms Trinkwasserschutz nur innerhalb dieses gesamtstrategischen Ansatzes in Niedersachsen bewertet werden können. Eine solche Betrachtung geht aber weit über den Auftrag zur Evaluation des PROLAND-Programms hinaus.

In Bezug auf die Erreichung der Zielgebiete der WRRL hat die Evaluation weiteren Handlungsbedarf festgestellt. Mit den Agrarumweltmaßnahmen wurden nur 9 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 10 % der intensiver zu untersuchenden Gebiete der WRRL erreicht. Auch die Flächenanteile der Maßnahmen innerhalb dieser Gebietskulissen lagen unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung. Die bisher umgesetzten Agrarumweltmaßnahmen bieten daher noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treffgenauigkeit auf nitratauswaschungsgefährdete Gebiete. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen aufgenommen werden. Um die Problemgebiete in größerem Umfang abdecken zu können, ist der bisherige Flächenumfang der relevanten Maßnahmen deutlich auszuweiten.

Für den Schutz der Oberflächengewässer vor Stoffeinträgen und die Wiederherstellung ihrer ökologischen Durchlässigkeit und natürlichen Dynamik war in erster Linie die investive Maßnahme t2-b von zentraler Bedeutung. In einzelnen Gebieten lieferte die Flurbereinigung einen Wirkungsbeitrag durch die Bereitstellung der für umfangreiche Renaturierungen benötigten Flächen.

Für die Maßnahme Naturnahe Gewässergestaltung wird in Teilbereichen ein verbessertes Qualitätsmanagement gefordert, das punktuelle, systematische Wirkungskontrollen einschließt, aber auch eine umfassendere naturschutzfachliche Prüfung der Projektanträge.

Neben *PROFIL* sollten die beiden EFRE-Programme ebenfalls einen Beitrag zur Umsetzung der WRRL leisten.

Ausschließlich effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern und das nur, wenn keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen

Zukünftig ist stärker zu beachten, dass durch die Förderung von Biogasanlagen Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen von *PROFIL*, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Landschaftsbild). Die Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der 2. Säule, welche zum Großteil mit Ackerkulturen betrieben werden, wird aufgrund der aufgezeigten negativen „Nebenwirkungen“ und Mitnahmeeffekte nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer Forschung und Entwicklung z. B. bezüglich ihrer Wechselwirkung und Synergien mit anderen Schutzgütern, ihrer Rentabilität und Kosten sowie Umsetzbarkeit bedürfen.

Mit dem Verzicht auf die weitere Förderung von „Mainstreamanlagen“ und der neu eingeführten Förderung von Pilotvorhaben und Nahwärmenetzen unter Maßnahme 321 schlägt Niedersachsen einen richtigen Weg ein.

Daneben wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – die Einrichtung von Beobachtungs- bzw. Frühwarnsystemen empfohlen, damit Fehlentwicklungen u. a. durch Anpassungen von 2.-Säule-Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

A

a	Jahr
Abb.	Abbildung
Abl	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
Abtlg.	Abteilung
Admin.	Administrativ(e)
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AF	Ackerfläche
AfA, Afa	Amt für Agrarstruktur
ÄfA, Äfa	Ämter für Agrarstruktur
AfL	Amt für Landentwicklung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AGB	Arbeitsgemeinschaft der Beratungsringe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskräfteeinheit
AL	Arbeitslose
ALK	Automatisiertes Liegenschaftskataster
Anm.	Anmerkung
AP	Arbeitsplätze
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
atro	absolut trockenes Holz
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
Außerldw.	Außerlandwirtschaftliches
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage
A&G	Arznei- und Gewürzpflanzen

B

BAB	Bundesautobahn
BAU	Bremer Agrarumweltprogramm
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz

BB	Institut für Betriebstechnik und Bauforschung an der FAL
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDA	Besondere Dienstanweisung
Be	Beschäftigte
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
benacht.	benachteiligtes
Betr-HD	Landwirtschaftliche Betriebshelferdienste
bewirtsch.	bewirtschaftet
Bez.-Reg.	Bezirksregierung(en)
BF	Bewertungsfrage
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BL	Bundesländer
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bodensch.	Bodenschutz
BR	Bezirksregierung
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahnsinn)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BUS	Bauern- und Unternehmerschulungen
BW	Baden-Württemberg
BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
BZA	Betriebszweigabrechnung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und Zierpflanzen

C

ca.	Circa
CC	Cross Compliance
CCM	Corn-Cob-Mix

CD-ROM	**C**ompact **D**isk / **R**ead-**o**nly-**M**emory
CDU	Christlich-Demokratische Union
chem.	chemisch
CH_4	Methan
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO_2	Kohlendioxid
c. p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
ct.	Cent
CA/ULO	Controlled Atmosphere/Ultra Low Oxygen

D

d.	der / des / die / das
D	Deutschland
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: **D**irectorate **G**eneral **Agri**culture)
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
dGZ_U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d. h.	das heißt
d. ö. R.	des öffentlichen Rechts
Durchf.	Durchführung
DV	Datenverarbeitung
DVN	Durchführungsverwendungsnachweis

E

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie
EB	Erhebungsbogen
ebd.	ebenda
ECDL	European Computer Driving Licence
ECOTEC	Name einer Forschungseinrichtung (Ecotec Institut für chemisch-technisch-ökologische Forschung und Beratung)
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EEG	Energieeinsparungsgesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFP	Einzelbetriebliches Förderungsprogramm
EG	Europäische Gemeinschaft

E&G	Eier und Geflügel
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGV	EG-Vertrag
ehem.	ehemalige(n/r/s), ehemals
einschl.	einschließlich
EKB	Eigenkapitalbildung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl
EMS	Einzelbetriebliche Managementsysteme
endg.	endgültig
EO	Erzeugerorganisation Obst & Gemüse
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EPPD	Einheitliches Programm-Planungsdokument
Erl.	Erlass
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETLR	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EUREPGAP	European Retailer Produce Working Group – Good Agricultural Practise
e. V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZG	Erzeugergemeinschaft
EZO	Erzeugerorganisation

F

F	Futterbaubetriebe
FAA	Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCM	fettkorrigierte Milch
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei
FE	Standortkartierung und Forsteinrichtungen

FFH	**F**auna **F**lora **H**abitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FFK	förderfähige Kosten
FGS	Fördergrundsatz
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FlurbZR	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung vom 12.12.2001
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FS	Waldschutzmaßnahmen
FS	Fruchtsaft (in Kapitel VII)
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)
Fw.	Forstwirtschaftliche
FZ, FWZ	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

G

GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GE	Getreide
gem.	gemäß
GemAgrG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ges.	gesamt
GF	Geflügel
GFN	Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis
GfP	gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GI	Große Investitionen
GIS	Geographische Informationssysteme
GKZ	Gartenkulturzentrum (in Bad Zwischenahn)
GL	Grünland
GLL	Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften
GlöZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GMO	anerkannte **G**emeinsame **M**arktorganisation für **O**bst und Gemüse
GP	Gewürzpflanzen
GPS	**G**lobal **P**ositioning **S**ystem
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung
GSL	Grundwasserschonende Landbewirtschaftung
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten

H

ha	Hektar
HACCP	**H**azard **A**nalysis and **C**ritical **C**ontrol **P**oints (Hygiene-Richtlinie)
HB	Bremen
HE	Haupterwerbsbetriebe
HFF	Hauptfutterfläche
HGTD	hydraulisch gebundene Tragdeckschicht
HH	Hamburg
HuK	Haushalts- und Koordinierungs-(Referenten)

I

IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
ICE	Intercity-Express
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IFLS	Institut für Ländliche Strukturforschung
IFS	International Food Standard
LEK	Integriertes ländliche Entwicklungskonzept
IK	Investitionskonzepte
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
insges.	insgesamt
INTERREG	Gemeinschafsinitiative des EFRE zur verstärkten Förderung der Regionen
InVeKos	**In**tegriertes **Ve**rwaltungs- und **Ko**ntroll**s**ystem
IRENA	Internationale Agentur für Erneuerbare Energien
i. R. d.	im Rahmen der / des
i. S.	im Sinne
i. S. e.	im Sinne einer

ISO	International Organisation for Standardization
ISO 9000 ff.	Internationale Standards für das Qualitätsmanagement

J

Jan.	Januar
Jhd.	Jahrhundert(s)
Jurist.	Juristische

K

KA	Kartoffeln
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KI	Kleine Investitionen
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
km	kilometer
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KÖN	Kompetenzzentrum Ökologischer Landbau
konj.	konjunkturell(e)
kWh	Kilowattstunde

L

l	Liter
L	landwirtschaftliche Betriebe
LAFOCON	Land-Forstw. Consulting
LAG	Lokale Aktionsgruppe (LEADER)
landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LEADER/ LEADER+	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: **L**iaison **e**ntre **a**ctions de **d**éveloppement de l´**é**conomie **r**ural) LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LEB	Ländliche Erwachsenenbildung
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFF	Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei

LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landkreis
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LNF	landwirtschaftliche Nutzfläche
LÖN	Landesvereinigung Ökologischer Landbau Niedersachsen e. V.
LP	[im Kapitel VI] Leistungspaket
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LROP	Landesraumordnungsprogramm
LSG	Landschaftsschutzgebiete
lt.	laut
LVG	Lehr- und Versuchsanstalt Gartenbau (der LWK Niedersachsen)
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LwA	Landesweite Aufgaben am Amt für Agrarstruktur Hannover
LWK	Landwirtschaftskammer
LZ	Landwirtschaftszählung

M

m^3	Kubikmeter
max.	maximal
mäß.	mäßig(er)
-maßn.	-Maßnahme(n)
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MDM	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (im Englischen: **M**ethods for **E**valuating **A**ction of a **S**tructural **N**ature)
Mel.	Melioration(s)
MELF	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg
MF	Marktfrucht
MI	Milch und Milcherzeugnisse
min.	mindestens
mind.	mindestens
Mio.	Million(en)
MFAS	Niedersächsisches Ministerium für Familie, Arbeit und Soziales
MKS	Maul- und Klauenseuche

ML	Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bis Ende 2002: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ab Februar 2008: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
MMF	Magermilchpulver
Mrd.	Milliarde
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MStrG	Marktstrukturgesetz
MSV	Marktstrukturverbesserung
MTR	Mid-Term-Review (der GAP)
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
MUNL	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

N

N	Stickstoff
n	statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit (oder auch die Anzahl der Beobachtungen)
NAU	Niedersächsisches Agrarumweltprogramm
NE	Nebenerwerbsbetriebe
ng	nicht gefördert
NH_3	Ammoniak
NI	Niedersachsen
nichtlandw.	nichtlandwirtschaftlich(e)
NiLS	Niedersächsische Lungenstudie
NIT-NET-System	Qualitätssicherungssystem für Braugerste
NLfB	Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung (heute LBEG)
NLÖ	Niedersächisches Landesamt für Ökologie
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz
NMELF	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
NNA	Alfred Toeper Akademie für Naturschutz (Niedersächsische Naturschutzakademie)
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NO_3	Nitrat

Nov.	November
Nr.	Nummer
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiete
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: Nomenclatur des Unités Territoriales Statistiques): NUTS I (=Deutschland), II (=niedersächsische Regierungsbezirke), III (=niedersächsische Landkreise)
n. v.	nicht vorhanden
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

O

o.	oder
o.	ohne
o. BM	ohne Bindemittel
OE/PE	Organisationsentwicklung/Personalentwicklung
Öff	Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger)
ökol.	ökologisch
OFB	Obere Flurbereinigungsbehörde
o. g.	oben genannte(n/r/s)
o. J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel
OP	Operationelles Programm
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Ordentl.	Ordentliches
O&G	Obst und Gemüse

P

Pf. (oder Pfg)	Pfennig
pfl.	Pflanzen
PKR	Programmkoordinationsreferat(e)
PKW	Personenkraftwagen
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
POLARIS	**P**roduktions**o**rientiertes **La**ndwirtschaftliches **R**aum**i**nformations**s**ystem
prod.bez.	produktionsbezogen(e)
PSM	Pflanzenschutzmittel

Priv	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)
PROFIL	Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013
PROLAND	Niedersächsisches Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes 2000 bis 2006
PV	Photovoltaik

Q

qm	Quadratmeter
QM	Qualitätsmanagement
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung

R

rd.	rund
Ref.	Referat
Reg.-Bez.	Regierungsbezirk
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RGV	Rauhfutterverzehrende Großvieheinheit
RL	Richtlinie
RLW	Richtlinie für den ländlichen Wegebau
RLK	Regionales Landschaftspflegekonzept
ROR	Raumordnungsregion(en)

S

s.	siehe
SAP	Name einer Softwarefirma und des von ihnen entwickelten EDV-Programms (Abkürzung für: **S**ystem**a**nalyse und **P**rogrammentwicklung)
SH	Schleswig-Holstein
Siedl.	Siedlungs-
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
sonst.	sonstige(s)
S&P	Saat- und Pflanzgut
ST	Sachsen-Anhalt
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des **St**ructures **A**gricoles et du développement **R**ural)
StBE	Standardbetriebseinkommen

Stk.	Stück
stillgel.	stillgelegte
s. u.	siehe unten
SVG	Selbstversorgungsgrad
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)
synth.	synthetisch

T

t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
TB	Testbetrieb(e/s-)
TECU	Tausend ECU (der ECU (aus dem Englischen: **E**uropean **C**urrency **U**nit), "Vorgänger" des Euro)
TG	Teilnehmergemeinschaft
TKB	Tierkörperbeseitigung
TMR	Totale Mischration
TÖB	Träger öffentlicher Belange

U

u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. E.	unseres Erachtens
UmnutzR	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz vom 1.6.1999
Umst.	Umstellung
ÜN	Übernachtung(en)
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
u.v.m.	und vieles mehr
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

V

V	Viehmarkt
v. a.	vor allem
v. B.	vorläufige Besitzeinweisung
VE	Vieheinheiten
Verkehrsfl.	Verkehrsfläche

VLF	Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
vgl.	vergleiche
Vfm	Vorratsfestmeter
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle(n)
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
V&F	Vieh und Fleisch
V&V	Verarbeitung und Vermarktung

W

WE	Forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung
WF	Waldfläche
WG	Wirtschaftsgebiet
WiSo	Wirtschafts- und Sozial-(Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet(e)
WTO	World Trade Organization
W&A	Wein und Alkohol

Z

z. B.	zum Beispiel
ZDA	Zahlstellendienstanweisung
ZE	Zuwendungsempfänger
ZEUS	DV-Anwendung der EU-Zahlstelle des ML zur Verwaltung und Auswertung von Auszahlungsdaten
ZILE	Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwickliung
ZIP	Zukunftsinvestitionsförderprogramm (1977-1980)
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit

Symbole

€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und